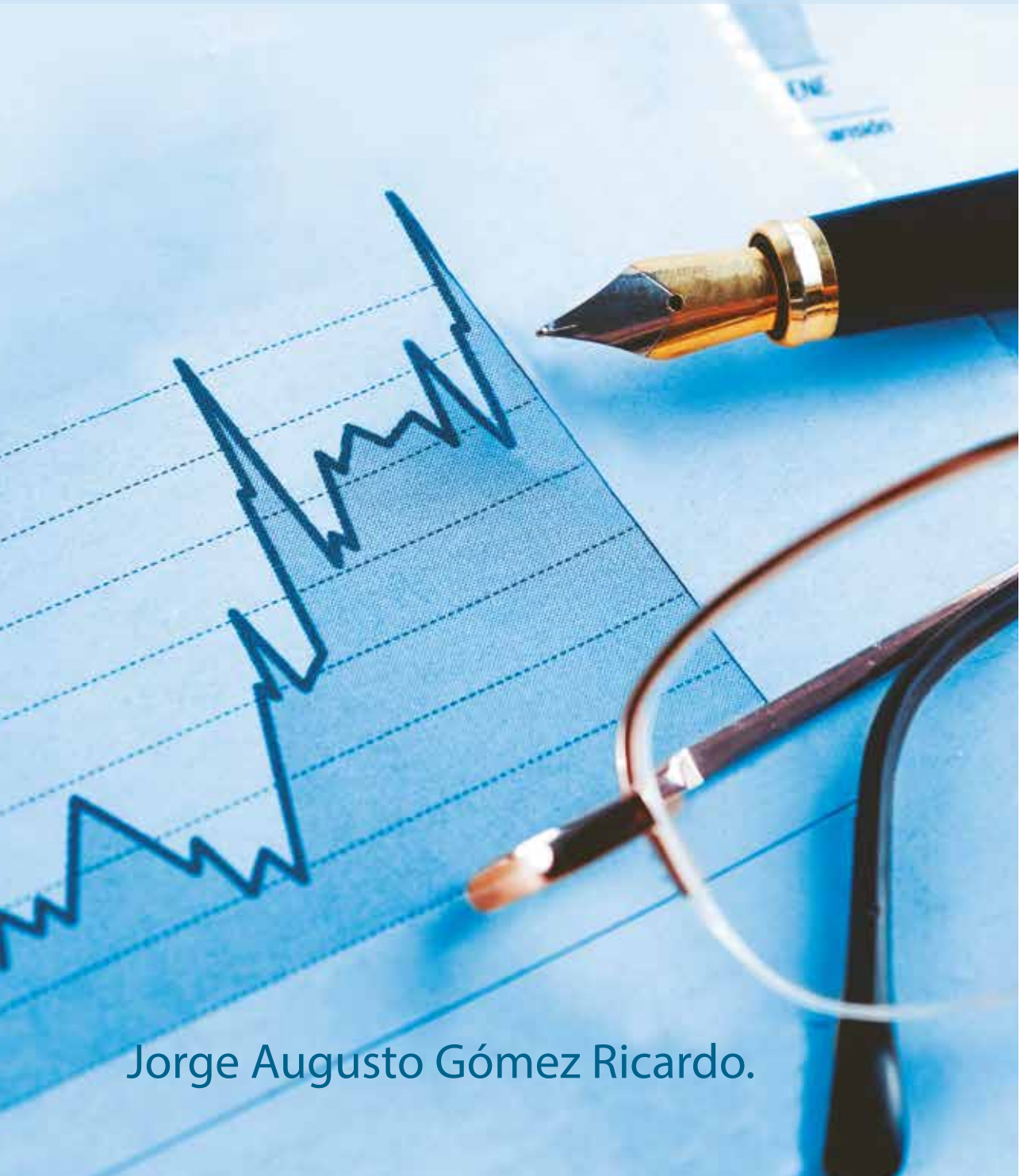
Economía Pública

Teoría Fiscal Contemporánea



Jorge Augusto Gómez Ricardo.

ECONOMÍA PÚBLICA
TEORÍA FISCAL CONTEMPORÁNEA

Autor
Jorge Augusto Gómez Ricardo

CECAR
Editorial

Noel Alfonso Morales Tuesca
Rector

Jhon Víctor Vidal Durango
Vicerrector de Ciencia, Tecnología e Innovación

Ernesto Camargo Ciodaro
Vicerrector de Posgrado y Extensión

Dalila Alvis Flórez
Coordinadora de Posgrado

Armando Buelvas Martínez
Director de Investigaciones

Libia Rosa Narváez Barbosa
Editorial CECAR

ECONOMÍA PÚBLICA
TEORÍA FISCAL CONTEMPORÁNEA

Autor
Jorge Augusto Gómez Ricardo

CECAR
Editorial

Gómez Ricardo, Jorge Augusto
Economía pública : teoría fiscal contemporánea / Jorge Augusto Gómez Ricardo. -- Primera edición. -- Sincelejo : Editorial CECAR, 2017.

1000 páginas : cuadros, gráficos, tablas ; 24 cm.
Incluye bibliografía.
ISBN: 978-958-8557-51-9 (impreso)
978-958-8557-50-2 (digital)

1.Bienes públicos. 2. Economía. 3. Estado. 4. Finanzas públicas. 5. Hacienda pública. 6. Política económica. 7. Política fiscal. I. Título.

336 G633 2017 CDD 23 ed.

CEP – Corporación Universitaria del Caribe, CECAR. Biblioteca Central – COSiCUC

ncvr.

ECONOMÍA PÚBLICA: TEORÍA FISCAL CONTEMPORÁNEA

© **Jorge Augusto Gómez Ricardo**
Autor

ISBN: 978-958-8557-51-9 (impreso)
ISBN: 978-958-8557-50-2 (digital)

© Reservados todos los derechos. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio reprográfico, fónico o informático y su transmisión por cualquier medio mecánico o electrónico, fotocopias, microfilme, offset, mimeográfico u otros sin autorización previa y escrita de los titulares del copyright. La violación de dichos derechos constituye un delito contra la propiedad intelectual.

Editorial CECAR
Carretera Troncal de Occidente
Kilómetro 1 Vía a Corozal
https://www.cecar.edu.co/editorial-cecar.html editorial.cecar@cecar.edu.co

Corrector de estilo
Eduardo Támara Galván

Auxiliar Editorial
Andrea Valencia Narváez

Diseño de Portada
Comunicaciones Cecar

Diagramación e impresión:
Graficas del Caribe S.A.S Montería

Julio de 2017 Sincelejo

Printed and made in Colombia

ÍNDICE

PREFACIO 15
DEDICATORIA 17
AGRADECIMIENTO 19

CAPÍTULO I – GENERALIDADES 21
A. DILEMAS SUBSTANCIALES EN EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL 22
B. PRINCIPIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA: RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS 29
BIBLIOGRAFÍA 34

CAPÍTULO II – SISTEMAS DE ESTADO 37
A. ESQUEMAS DE ESTADO EN EL CONTEXTO UNIVERSAL 38
1. ERAS O EDADES EN EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA HUMANIDAD 38
1.1 ERA PREHISTÓRICA 38
1.2 ERA ANTIGUA 42
1.3 EDAD MEDIA 54
1.4 ERA MODERNA 57
1.4.1 ESTADO ABSOLUTISTA 59
1.5 ERA CONTEMPORÁNEA 63
1.5.1 ESTADO LIBERAL 64
1.5.2 ESTADO BENEFACTOR 79
1.5.3 ESTADO DE LA PLANIFICACIÓN CENTRAL 81
1.5.4 ESTADO INTERVENTOR 83
1.5.5 ESTADO ASISTENCIAL O SOCIAL 90
1.5.6 ESTADO DUAL O MIXTO 108
1.5.7 ESTADO NEOLIBERAL 110
1.5.8 ESTADOS ESTRUCTURALISTA Y NEOESTRUCTURALISTA 116
1.5.8.1 ESTADO ESTRUCTURALISTA 116
1.5.8.2 ESTADO NEOESTRUCTURALISTA 117
1.5.9 ESTADO DE LA GLOBALIZACIÓN O MUNDIALIZACIÓN 119
B. ESQUEMAS DE ESTADO CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA 126
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS 126
1.1 PREHISTORIA EN COLOMBIA 126
1.2 ESTADO PRECOLOMBINO 127
1.3 ESTADO COLONIAL 128
1.4 ESTADO REPUBLICANO 138
1.5 ESTADO CONTEMPORÁNEO 171
2. ESQUEMAS DE ESTADO EN LA CARTA POLÍTICA COLOMBIANA 176
BIBLIOGRAFÍA 192

CAPÍTULO III - EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS 217
A. INTRODUCCIÓN: REFERENTE MARCO HISTÓRICO 218

B. EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS 224
1. CONCEPCIÓN ORTODOXA: MODELO DE PARETO 224
1.1 EFICIENCIA EN LA PRODUCCIÓN 225
APÉNDICE MATEMÁTICO No. 1 228
1.2 EFICIENCIA EN EL CONSUMO 229
APÉNDICE MATEMÁTICO No. 2 231
1.3 EFICIENCIA EN LA SOCIEDAD CON SOLO BIENES PRIVADOS 233
APÉNDICE MATEMÁTICO No. 3 234
1.4 EFICIENCIA EN LA SOCIEDAD CON PRESENCIA DE BIEN PÚBLICO 235
APÉNDICE MATEMÁTICO No. 4 236
2. LIMITACIONES DEL MODELO DE PARETO 238
3. DESARROLLOS CONTEMPORÁNEOS: EFICIENCIA TÉCNICA, ASIGNATIVA Y FINANCIERA, APROXIMACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO 244
4. EFICIENCIA EN EL MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 254
C. TEORÍA DE BIENES PÚBLICOS 256
1. CONCEPTOS BÁSICOS 256
1.1 DEFINICIONES BÁSICAS 256
1.2 BREVE APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA 262
2. AGENTES ENCARGADOS DE PROVEER BIENES PÚBLICOS 265
3. USO DE BIENES PÚBLICOS 267
4. CLASIFICACIÓN ORTODOXA DE BIENES PÚBLICOS 267
4.1 BIENES PÚBLICOS QUE NO ADMITEN EXCLUSIÓN 267
4.2 BIENES PÚBLICOS QUE ADMITEN EXCLUSIÓN 268
5. PROBLEMAS DE REVELACIÓN DE PREFERENCIAS POR BIENES PÚBLICOS 268
5.1 VOTACIÓN 270
5.1.1 SISTEMA DE MAYORÍA SIMPLE 271
5.1.2 SISTEMA DE REGLA DE LA PLURALIDAD 272
5.1.3 SISTEMA DE MAYORÍA CUALIFICADA 273
5.1.4 SISTEMA DE MAYORÍA POR PUNTOS 274
5.2 PEAJE Y PONTAZGO 276
5.3 CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN 279
5.4 TASAS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS 283
5.4.1 MARCO CONCEPTUAL 283
APÉNDICE JURÍDICO 1 294
5.4.2 GESTIÓN EN EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS 297
5.4.3 SERVICIOS PÚBLICOS: DEL ESQUEMA ORIGINADO EN EL MERCADO HACIA EL SISTEMA IMPULSADO PARA EL MERCADO 302
5.4.3.1 MONOPOLIO 'EN' EL MERCADO 302
5.4.3.2 COMPETENCIA 'EN' EL MERCADO 303
5.4.3.3 COMPETENCIA 'PARA' EL MERCADO 304
5.4.3.3.1 COMPETENCIA PARA EL MERCADO Y SELECCIÓN DE UN GESTOR 305
5.4.3.3.2 COMPETENCIA 'PARA' EL MERCADO CON SELECCIÓN DE VARIOS GESTORES 305
5.4.3.3.3 COMPETENCIA 'PARA' EL OLIGOPOLIO O COMPETENCIA HÍBRIDA 306
5.5 PAPEL DEL PRECIO EN LA REVELACIÓN DE PREFERENCIAS POR

ALGUNOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS 307
6. EXTERNALIDADES Y BIENES PÚBLICOS 307
6.1 ANÁLISIS DE EXTERNALIDADES 307
6.2 TIPOS ESPECIALES DE EXTERNALIDADES 314
6.2.1 EXTERNALIDAD GENERAL 314
6.2.2 BIEN PÚBLICO PURO ESTÁNDAR O GENERAL 314
6.2.3 BIEN PÚBLICO CON PRECIO EXCLUIBLE 316
6.2.4 BIEN O MAL PÚBLICO IMPURO (EXTERNALIDAD IMPURA) 317
6.2.5 MODELO DE CONGESTIÓN 318
6.2.6 ACCESO ABIERTO A RECURSOS 318
6.2.7 PROPIEDAD COMÚN 320
6.2.8 MAL PÚBLICO IMPURO CON MEJORAMIENTO PÚBLICO 320
6.2.9 MAL PÚBLICO IMPURO CON MEJORAMIENTO PRIVADO 321
6.2.10 BIENES CLUB 322
6.3 EXTERNALIDADES E INCENTIVOS INHERENTES A BIENES PÚBLICOS 323
6.4 PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN CONDICIÓN DE PARETO ÓPTIMO 323
7. BIENES PÚBLICOS Y BIENES CLUB 324
7.1 GENERALIDADES 324
7.2 DESARROLLO HISTÓRICO SOBRE BIENES CLUB 326
8. MODELO DE TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES DE BUCHANAN 328
9. EQUILIBRIO Y TEORÍA DE JUEGOS 330
9.1 EQUILIBRIO EN ECONOMÍA PÚBLICA 330
9.2 TEORÍA DE JUEGOS 330
9.3 EQUILIBRIO DE NASH 332
9.4 EQUILIBRIO NASH-COURNOT 332
9.5 EXPERIMENTO DE LINDAHL 333
9.6 EQUILIBRIO PERFECTO EN SUBJUEGOS 334
9.7 EQUILIBRIOS NO NASH 334
9.8 ANÁLISIS DE INCERTIDUMBRE 335
9.9 ESTRUCTURAS DE INFORMACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA 336
9.10 REPRESENTACIÓN DEL COMPORTAMIENTO INDIVIDUAL 337
9.11 EASY RIDING (NO PAGO POR BIENES PÚBLICOS) 337
9.12 EFECTOS SOBRE EL INGRESO 338
9.13 ECONOMÍA CON N PERSONAS 339
9.14 ESTÁTICA COMPARATIVA 339
9.15 PROVISIÓN ÓPTIMA CON TASAS DISTORSIONANTES 340
10. DESARROLLOS INSTITUCIONALES 341
10.1 PROCEDIMIENTOS INVESTIGATIVOS 341
10.2 TEORÍA DEL BIENESTAR Y MÉTODO INVESTIGATIVO 347
10.2.1 ÓPTIMO DE PARETO 347
10.2.2 IMPUESTOS Y SUBSIDIOS PROPUESTOS POR PIGOU 349
10.2.3 OBSERVACIONES DE COASE SOBRE LA PROPUESTA DE PIGOU 350
10.3 ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES 351
10.3.1 VOTACIÓN MAYORITARIA 351
10.3.2 DISEÑO DE MECANISMOS PARA BIENES PÚBLICOS 352
10.3.3 MECANISMO DE REVELACIÓN DE DEMANDAS DE VICKREY-CLARKE-GROVES 353
10.3.4 ESQUEMA DE GROVES-LEDYARD 354

10.3.5 MECANISMO DE REVELACIÓN DE DEMANDA BAYES-NASH 354
11. PROBLEMA DE COSTOS MARGINALES IGUALES A CERO EN BIENES PÚBLICOS (TEORÍA DE HOTELLING) 355
TEORÍA DE LA INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS 355
1. ASPECTOS DEL ESTUDIO 355
2. INCIDENCIA SOBRE PRODUCCIÓN, PRECIO Y EMPLEO 356
2.1 IMPUESTO A LA RENTA 356
2.2 IMPUESTO A LAS VENTAS 366
3. INCIDENCIA SOBRE LA INVERSIÓN 372
3.1 TEORÍA DE LA RENTABILIDAD DE KEYNES Y FISHER 373
3.2 CRITERIO DEL RIESGO DE TOBIN, MUSGRAVE-DOMAR Y HIRSHLEIFER 376
3.3 TEORÍA DEL FLUJO DE FONDOS DE DUESENBERRY 379
3.4 TEORÍA DEL ACELERADOR FLEXIBLE DE DALE JORGENSON Y CHARLES BISCHOFF 383
4. INCIDENCIA SOBRE EL ESFUERZO LABORAL 385
BIBLIOGRAFÍA 389

CAPÍTULO IV – DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE INGRESOS Y RIQUEZA 417
A. DESARROLLO HISTÓRICO 418
B. EQUIDAD VERTICAL Y EQUIDAD HORIZONTAL 432
C. ACCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL 434
D. ÍNDICES DE CAPACIDAD DE PAGO E INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS 436
1. LA PROPIEDAD 437
1.1 IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO 437
ANEXO JURÍDICO I 441
ANEXO JURÍDICO II 446
1.2 IMPUESTOS A VEHÍCULOS AUTOMOTORES 450
ANEXO JURÍDICO III 451
2. LA RIQUEZA 456
2.1 IMPUESTOS AL PATRIMONIO 457
ANEXO JURÍDICO IV 457
2.2 IMPUESTO SUCESORAL 460
ANEXO JURÍDICO V 461
3. EL INGRESO 462
3.1 IMPUESTO BÁSICO A LA RENTA 463
ANEXO JURÍDICO VI 464
3.2 IMPUESTOS A LAS GANANCIAS OCASIONALES 475
ANEXO JURÍDICO VII 476
4. EL CONSUMO 478
4.1 IMPUESTO A LAS VENTAS 479
ANEXO JURÍDICO VIII 480
4.2 ARANCEL ADUANERO 484
ANEXO JURÍDICO IX 485
4.3 IMPUESTO DE TIMBRE 486
ANEXO JURÍDICO X 487
4.4 IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO 487
ANEXO JURÍDICO XI 488
4.5 TRIBUTOS AL CONSUMO ESPECÍFICO 489

4.5.1 IMPUESTO A LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES 489
ANEXO JURÍDICO XII 489
4.5.2 IMPUESTO A VENTA Y CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS 491
ANEXO JURÍDICO XIII 491
4.5.3 IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADOS 491
ANEXO JURÍDICO XIV 492
4.5.4 IMPUESTOS Y MONOPOLIOS DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR 492
ANEXO JURÍDICO XV 492
4.5.5 GRAVÁMENES A HIDROCARBUROS 498
ANEXO JURÍDICO XVI 498
4.5.6 IMPUESTO A LAS VENTAS POR SISTEMA DE CLUBES 500
ANEXO JURÍDICO XVII 500
4.5.7 TRIBUTOS A REGISTRO Y ANOTACIÓN 501
ANEXO JURÍDICO XVIII 501
4.5.7.1 IMPUESTO DE ANOTACIÓN 501
4.5.7.2 SOBRETASA A LOS IMPUESTOS DE REGISTRO Y ANOTACIÓN 502
4.5.8 IMPUESTOS A ESPECTÁCULOS PÚBLICOS 502
ANEXO JURÍDICO XIX 503
4.5.9 IMPUESTOS AL DEGÜELLO DE GANADO 503
ANEXO JURÍDICO XX 504
4.5.10 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE OBRA PÚBLICA PARA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA 504
ANEXO JURÍDICO XXI 505
4.5.11 IMPUESTO NACIONAL PARA EL TURISMO COMO INVERSIÓN SOCIAL 505
ANEXO JURÍDICO XXII 505
4.5.12 CONTRIBUCIONES PARA EL FOMENTO AGROPECUARIO Y PESQUERO 506
ANEXO JURÍDICO XXIII 507
4.5.12.1 CONTRIBUCIÓN PARA EL FOMENTO CAFETERO 509
4.5.12.2 CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO 517
4.5.12.3 CUOTA PARA EL FOMENTO PORCINO 519
4.5.12.4 CUOTA PARA EL FOMENTO DE LA AGROINDUSTRIA DE LA PALMA DE ACEITE 519
4.5.12.5 CUOTA DE FOMENTO CEREALISTA 520
4.5.12.6 CUOTA DE FOMENTO CAUCHERO 521
4.5.12.7 CUOTA DE FOMENTO PANELERO 521
4.5.12.8 CUOTA DE FOMENTO ALGODONERO 521
4.5.12.9 CUOTA DE FOMENTO ARROCERO 522
4.5.12.10 OTRAS CUOTAS DE FOMENTO AGROPECUARIO 522
4.5.13 CONTRIBUCIONES PARA FOMENTAR OTRAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS 522
ANEXO JURÍDICO XXIV 523
4.5.14 CONTRIBUCIONES PARA LA SUPERVISIÓN Y LA REGULACIÓN 525
ANEXO JURÍDICO XXV 525

4.5.14.1 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA EL CONTROL FISCAL 525
4.5.14.2 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA SUPERVISIÓN DE SEVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 531
4.5.14.3 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA SUPERVISIÓN DE LA SALUD 532
4.5.14.4 CONTRIBUCIONES ESPECIALES PARA OTRAS SUPERVISIONES 534
E. POLÍTICA SOCIAL 534
F. GASTO PÚBLICO Y EQUIDAD 542
G. BENEFICIOS TRIBUTARIOS 561
H. OTROS CRITERIOS SOBRE EQUIDAD 566
BIBLIOGRAFÍA 588

CAPÍTULO V – ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA 599
A. INTRODUCCIÓN 600
B. MARCO ORTODOXO DE KEYNES 602
1. ESTABILIZACIÓN INTERNA 602
2. ESTABILIZACIÓN EXTERNA 605
3. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN INTERNA Y EXTERNA 606
3.1 CONSIDERACIONES GENERALES 606
3.2 AJUSTES DE TASA DE CAMBIO 609
C. MODELOS DEL MULTIPLICADOR 610
1. DIFERENCIAS ENTRE CLÁSICOS Y KEYNES 610
2. PRIMER MODELO DEL MULTIPLICADOR 612
3. SEGUNDO MODELO DEL MULTIPLICADOR 614
4. TERCER MODELO DEL MULTIPLICADOR 615
5. CUARTO MODELO DEL MULTIPLICADOR 617
D. FACTOR TIEMPO EN LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA 621
1. TIEMPO DE RECONOCIMIENTO O DE DIAGNÓSTICO 621
2. TIEMPO ACCIÓN 628
3. TIEMPO EFECTO 631
E. ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS 631
1. IMPUESTO A LAS VENTAS 631
2. SISTEMAS DE PAGOS POR DESEMPLEO 631
3. IMPUESTO A LA RENTA 632
F. OTROS ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA 635
1. TEORÍA OFERTISTA 636
2. TEORÍA DE LAS EXPECTATIVAS RACIONALES 641
3. NEOLIBERALISMO 645
4. ESTANFLACIÓN E INFLACIÓN DE COSTOS 650
5. ESTRUCTURALISMO 652
6. NEOESTRUCTURALISMO 657
7. TEORÍA DEL CICLO ECONÓMICO REAL 664
8. NUEVA TEORÍA KEYNESIANA 665
9. TEORÍA SOBRE LA INERCIA INFLACIONARIA 667
10. PRESENCIA DE CAPITALES GOLONDRINAS O ESPECULATIVOS 668
11. CRISIS DE LA DEUDA HIPOTECARIA 672

G. CURVA DE PHILLIPS 675
H. FENÓMENO DE ENFERMEDAD HOLANDESA 676
1. GENERALIDADES 676
2. EFECTOS ECONÓMICOS 680
2.1 EFECTOS SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS 680
2.2 EFECTOS SOBRE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESOS Y LA RIQUEZA 686
2.3 EFECTOS SOBRE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA 687
2.4 EFECTOS SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO 689
BIBLIOGRAFÍA 691

CAPÍTULO VI – CRECIMIENTO ECONÓMICO 713
A. CONSIDERACIONES SOBRE TEORÍAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO 714
1. CONCEPTOS PRELIMINARES 714
2. DESARROLLO HISTÓRICO SOBRE LA TEMÁTICA DE CRECIMIENTO 715
2.1 ESCUELA CLÁSICA 715
2.2 ESCUELA MARXISTA 716
2.3 ESCUELAS POSTCLÁSICAS 716
2.4 MODELOS MATEMÁTICOS 717
2.5 EFECTOS DE SERIES TEMPORALES SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO 719
2.6 ESCUELA NEOCLÁSICA SOBRE CRECIMIENTO ENDÓGENO 721
2.7 ANÁLISIS DE CONVERGENCIA ENTRE PAÍSES Y RELACIONES ENTRE CRECIMIENTO Y DESARROLLO 726
2.8 DISQUISICIÓN SOBRE “CROWDING OUT” Y “CROWDING IN” 729
2.9 TERCERA VÍA 731
3. MODELOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO 736
3.1 MODELO DE HARROD-DOMAR 736
3.2 MODELO DE SOLOW 742
4. CAMBIO TECNOLÓGICO 745
B. ASPECTOS FISCALES 753
BIBLIOGRAFÍA 774

CAPÍTULO VII - PROPIEDAD ESTATAL: ÉNFASIS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN 789
A. DEFINICIONES BÁSICAS 790
B. DESARROLLO HISTÓRICO 791
C. OBJETIVOS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN 807
D. SISTEMAS DE PRIVATIZACIÓN 809
1. TRANSFERENCIA DE PROPIEDAD DE EMPRESAS PÚBLICAS AL SECTOR PRIVADO 809
2. TRANSFERENCIA PARCIAL O PULVERIZACIÓN DEL CAPITAL DE EMPRESAS PÚBLICAS 810
3. VENTA DE ACTIVOS 810
4. PRIVATIZACIÓN DE LA GESTIÓN 811
5. SISTEMAS DE CONCESIÓN, FRANQUICIA, CONVENIO O CONTRATACIÓN 811
6. ALQUILER DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA 812
7. CANCELACIÓN DE OBLIGACIONES FINANCIERAS, CRÉDITO PÚBLICO INTERNO O EXTERNO, MEDIANTE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL 813

8. CONVERSIÓN DE SERVICIOS 813
9. COOPERACIÓN PÚBLICA - PRIVADA 813
9.1 SUBCONTRATACIÓN 813
9.2 EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA POR EL SECTOR PRIVADO 814
9.3 PROVISIÓN DE SERVICIOS 814
9.4 COLABORACIÓN INTERSECTORIAL 814
9.5 DELEGACIÓN EN LA COLECTIVIDAD O PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA 814
10. LIBERALIZACIÓN 814
11. DESREGLAMENTACIÓN 815
12. ESTÍMULOS ECONÓMICOS OTORGADOS POR EL ESTADO AL SECTOR PRIVADO 815
12.1 SUBSIDIOS 815
12.2 INCENTIVOS 815
E. ESTATISMO VERSUS PRIVATIZACIÓN 815
1. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA PRIVATIZACIÓN 816
1.1 EFICIENCIA 816
1.2 EFECTOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS 819
1.3 FOMENTO A MERCADO DE CAPITALES Y DEMOCRATIZACIÓN DE EMPRESAS 820
1.4 ATRACCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA 821
1.5 MORALIDAD Y ÉTICA 822
1.6 EFECTOS NOCIVOS SOBRE LA CAPACIDAD INVENTIVA 824
1.7 INCUMPLIMIENTO DE NORMATIVIDAD 824
1.8 DISTORSIONES DEL MERCADO 825
1.9 RESTRICCIONES PRESUPUESTALES 826
1.10 DEFICIENCIAS EN PLANIFICACIÓN Y CENTRALISMO 827
2. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA PRIVATIZACIÓN 829
2.1 EFICIENCIA 830
2.2 EQUIDAD 834
2.3 CRECIMIENTO ECONÓMICO 835
2.4 IMPERFECCIONES DEL MERCADO 836
2.5 MERCADO DE CAPITALES Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD 838
2.6 ÉTICA Y MORALIDAD 839
2.7 COSTOS DE PRIVATIZAR 841
2.8 EFECTOS DE LA IMPORTACIÓN DE TECNOLOGÍA 843
2.9 SOBERANÍA NACIONAL 844
2.10 CARENCIAS DEL SECTOR PRIVADO Y ESCASEZ DE BIENES Y SERVICIOS ESENCIALES 846
2.11 PLANIFICACIÓN 846
2.12 ACTIVIDAD NETAMENTE PÚBLICA 848
2.13 EL TAMAÑO DEL ESTADO NO ES EXAGERADO 848
2.14 MEJOR GESTIÓN ADMINISTRATIVA 849
F. PRINCIPIOS PARA DELEGAR RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES ESTATALES AL SECTOR PRIVADO: ÓPTICA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 850
G. CONCEPCIÓN DEL BANCO MUNDIAL SOBRE PRIVATIZACIÓN 857

H. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE ENAJENACIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL EN EL CONTEXTO COLOMBIANO 860
1. MARCO JURÍDICO 861
1.1 PERSONA JURÍDICA ESTATAL 861
1.2 BIENES DEL ESTADO 863
1.3 PRINCIPIOS RECTORES EN TRANSMISIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL 864
1.4 COMPLEJIDAD TEMÁTICA Y JURÍDICA 865
2. PROPIEDAD ESTATAL 868
2.1 SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA 874
2.2 EMPRESAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DEL ESTADO 875
2.3 ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS 876
2.4 UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES Y SUPERINTENDENCIAS CON PERSONERIA JURÍDICA 877
2.5 EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO 877
2.6 EMPRESAS OFICIALES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 878
2.7 ENTES UNIVERSITARIOS AUTÓNOMOS 882
2.8 CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES 882
2.9 BANCO DE LA REPÚBLICA 883
2.10 AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV) 884
2.11 FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS 886
2.12 FONDO DE GARANTÍAS DE ENTIDADES COOPERATIVAS 886
3. LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS 887
3.1 PROCESO DE LIQUIDACIÓN 887
3.2 PASIVOS DE ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN 889
3.3 ACTIVOS DE ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN 890
3.4 ENAJENACIÓN DE ACTIVOS 891
3.4.1 A OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS 891
3.4.2 ACTIVOS NO ADQUIRIDOS POR ENTIDADES PÚBLICAS 892
3.5 VALORACIÓN DE ACTIVOS 893
4. ENAJENACIÓN DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA ESTATAL 893
4.1 MARCO GENERAL: ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES NO FINANCIERAS 893
4.1.1 CONTEXTO JURÍDICO 893
4.1.2 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE EMPRESAS 894
4.1.2.1 TITULARIDAD DE LA PROPIEDAD ESTATAL 894
4.1.2.2 PROGRAMA DE ENAJENACIÓN DE ENTIDADES 894
4.1.2.3 BIENES EXCLUIDOS DEL PROGRAMA DE ENAJENACIÓN 896
4.1.2.4 PROCESO DE ENAJENACIÓN Y LA PROPIEDAD ESTATAL 896
4.1.2.4.1 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE ACCIONES 896
4.1.2.4.2 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE BIENES 898
4.1.2.5 DESTINO DE LOS RECURSOS CAPTADOS CON LA VENTA 899
4.1.3 VENTA DE PROPIEDAD POR ENTES TERRITORIALES Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 899
4.2 CONTEXTO ESPECÍFICO: ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES FINANCIERAS 899
4.2.1 MARCO JURÍDICO 899
4.2.2 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE EMPRESAS 900
4.2.3 VALORACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS 905

4.2.4 TOMA DE POSESIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS 905
4.2.5 LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA DE ENTIDADES PÚBLICAS 906
4.2.6 PROCESO PARA AVALUAR ACTIVOS 907
5. ENAJENACIÓN DE BIENES DE ENTIDADES FINANCIERAS PÚBLICAS ACTIVAS 909
I. EXPERIENCIAS COLOMBIANAS EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN 910
1. CASO BANCO DE COLOMBIA 910
1.1 MARCO HISTÓRICO 910
1.2 ANÁLISIS FINANCIERO DEL BANCO DE COLOMBIA 914
1.3 PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL BANCO DE COLOMBIA 918
1.4 CONCLUSIONES 922
2. EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ) 923
2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA 923
2.2 ANÁLISIS FINANCIERO 927
2.3 PROYECCIONES ECONÓMICAS 929
2.3.1 PROYECCIONES ESTADOS FINANCIEROS 930
2.3.2 VALORACIÓN DE BANCAFÉ 930
2.3.2.1 VALOR PRESENTE DEL FLUJO DE FONDO 930
2.3.2.2 VALOR PATRIMONIAL AJUSTADO 931
2.3.2.3 MÚLTIPLOS DE COTIZACIÓN 931
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN CON BANCAFÉ 933
2.5 VENTA DE BANCAFÉ 934
2.6 MODELO COSTO-BENEFICIO 936
3. SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO: CASO CARIBE COLOMBIANO 939
3.1 POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN EL CARIBE COLOMBIANO 939
3.2 PROBLEMAS DE GESTIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (SSPD) 943
3.3 REFORMAS INSTITUCIONALES AL SECTOR ELÉCTRICO 944
3.4 ORGANISMOS RECTORES 946
3.5 ELECTRIFICADORA DEL CARIBE (ELECTROCARIBE) ELECTRIFICADORA DE LA COSTA (ELECTROCOSTA) 948
4. METAMORFOSIS Y MARCHITAMIENTO DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES 952
4.1 ANTECEDENTES 952
4.2 SERVICIOS DE SALUD: EMPRESA PRESTADORA DE SALUD (EPS) 956
4.3 ADMINISTRADORA DE PENSIONES (AP) 970
4.4 ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES (ARP) 978
BIBLIOGRAFÍA 982

PREFACIO

Este introito tiene como propósitos manifestar a los lectores los acontecimientos que antecedieron al presente texto.

Esta obra es el resultado de proceso investigativo y académico originado desde la década de los años setenta del siglo XX, cuando me desempeñaba como estudiante en la *Universidad Externado de Colombia*. En esa oportunidad tuve la ventura de ser alumno de *Enrique Low Murtra*, en diferentes asignaturas, pero en especial las de *Teoría Fiscal* y *Política Fiscal*. En esta experiencia, tuve acceso y pude asimilar importantes conocimientos, que de manera didáctica el maestro transmitía en las sesiones de las cátedras a su cargo.

El doctor *Low* fue verdadero erudito, cualidad quizás heredada (transmisión genética) o posiblemente por efecto de la formación recibida de su probo y científico padre, *Rodolfo Low Maus*, eminente docente e investigador, autor de algunas obras, en especial la relativa a las incidencia del consumo de azúcar sobre la jaqueca y sobre otros males, tema que en la actualidad ha sido ampliamente comprobado, pero que en aquella época era tesis novedosa. Fue el promotor y precursor de la *Universidad Industrial de Santander* (*UIS*), fundador y rector de esta *alma mater* por varios años.

Enrique Low Murtra cursó educación primaria y secundaria en el *Gimnasio Campestre*, y adelantó estudios profesionales de *Derecho* en la *Universidad Nacional de Colombia* -cursó sus primeros dos años en la *Universidad la Gran Colombia*-, *Economía* en la *Universidad de Illinois* y *Doctorado en Economía* en la *Universidad de Harvard*, siempre se caracterizó por ser el más destacado de sus promociones. Se desempeñó en importantes responsabilidades públicas y privadas en las disciplinas del Derecho y la Economía: juez de la república, jefe del *Departamento de Planeación Global* del *Departamento de Planeación Nacional*, *secretario económico* de la *Presidencia de la República*, miembro de la *Junta Monetaria*, *director de Impuestos Nacionales*, asesor y director del *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (*BIRF*, *Banco Mundial*), *economista investigador* de *Fedesarrollo*, *contralor de Bogotá D. E.*, *vicepresidente de comercio exterior* de la *Asociación Nacional de Industriales* (*ANDI*), *Consejero de Estado*, director nacional del *Departamento Administrativo de Servicio Nacional de Aprendizaje* (*SENA*), *ministro de Justicia*, *embajador de Colombia* en *Suiza*. En la actividad académica se desempeñó como decano y profesor de la *Universidad Externado de Colombia*, profesor de planta de la *Universidad del Valle*, docente de las *Universidades de Harvard* (*Estados Unidos*) y *Zúrich* (*Suiza*), decano y profesor de la *Universidad de la Salle*, profesor de innumerables universidades nacionales y extranjeras en posgrados y pregrado y conferencista de muchos simposios y congresos.

Esta remembranza obedece a que los antecedentes del actual libro, corresponden a trabajos de coautoría ejercidos por el suscrito con el maestro *Low*. El proceso de interés por el estudio del

área de la hacienda o finanzas públicas se inició cuando cursé las asignaturas de teoría fiscal y política fiscal en los semestres quinto y sexto de la facultad de economía de la *Universidad Externado de Colombia*, orientadas por el profesor *Low Murtra*.

Los primeros manuscritos se denominaron *guías de clases* y editados mediante mimeógrafo por el Departamento de Publicaciones de la *Universidad Externado de Colombia*, con el propósito de servir como material de estudio a los discípulos de la cátedra de *Teoría Fiscal* que se desarrollaba en el programa de la *Facultad de Economía*. Consistían en cuadernillos que incorporaban los diferentes tópicos a desarrollar en la asignatura de *Teoría Fiscal*. Este material fue elaborado tomando como referente mis apuntes de clases y fue el precedente más remoto de la presente obra.

Para esta primera época (1977 a 1979), el profesor titular del curso era el maestro *Enrique Low Murtra* y el monitor y, luego, profesor asistente fue *Jorge Augusto Gómez Ricardo*. A partir de 1979 ambos autores asumieron la responsabilidad de docentes titulares. El profesor *Low Murtra* para finales de esta época reanudó también el compromiso de decano de la *Facultad de Economía*.

Posteriormente, en 1983 se publicó la primera edición del libro de *Teoría Fiscal*, constó con 5 capítulos y un prefacio, editado por la *Universidad Externado de Colombia*. La segunda edición se efectuó en 1989, disponía de 5 capítulos y un prefacio y se reimprimió en 1993. La tercera edición se publicó en 1996 -primera impresión- y dispuso de 516 páginas. Esta divulgación se editó de manera póstuma, luego del deceso de manera trágica del profesor *Low Murtra* el 30 de abril de 1991. Fue resultado del trabajo solitario del suscrito ante la falta del maestro, pero siempre tomándolo como referente. En 1997 se divulgó la primera reimpresión de la tercera edición del libro de *Teoría Fiscal*. En 2003 se publicó la segunda reimpresión del libro de *Teoría Fiscal*.

Adicionalmente, en 1986 se imprimió el libro de *Política Fiscal*, también editado por la *Universidad Externado de Colombia*.

Igualmente, en 1998 se imprimió mi libro *Presupuesto público colombiano: Instrumento para la orientación económica financiera*, premiado fuera de concurso en el primer concurso de investigación Walter Edwin Kemmerer convocado por la *Contraloría General de la República* y publicado por la *Universidad Externado de Colombia*.

DEDICATORIA

A la memoria de *Enrique Low Murtra*, maestro, catedrático y formador de múltiples generaciones de discípulos en el ejercicio de la actividad académica -docente e investigativa-, reconocida por su altruismo, por compartir y transmitir sus conocimientos, su loable orientación metodológica, sus cualidades sólidas y fehacientes, su entusiasmo y su gran dedicación y esmero.

El presente texto -guía de cátedra-, que se presenta a consideración de la comunidad didáctica e ilustrada, es producto de la actividad pedagógica ejercida mancomunadamente con el maestro *Low* en la gestión formativa en universidades colombianas y de otros países.

La pérdida prematura del profesor *Low Murtra* fue gran menoscabo para las generaciones actuales y futuras que perdieron la oportunidad de percibir importantes conocimientos a través del proceso de formación y adiestramiento, transmitidos en el ejercicio de la docencia en disciplinas de la jurisprudencia, economía, finanzas y gestión pública. También, propició gran detrimento en relación con la pérdida en la promoción de valores éticos, hoy ampliamente ausentes en la sociedad coetánea, caracterizada por riesgos de caducidad y deterioro, por la seducción del logro de riquezas sin mayor esfuerzo, de manera fácil.

Enrique Low Murtra sacrificó su vida antes de traicionar sus principios éticos y morales. Prefirió su inmolación que ser tentado por la ilusión de allegar bienes terrenales de forma ilícita. La acumulación de riqueza material nunca fue su propósito. Su horizonte se orientó hacia la búsqueda de ideales espirituales, intangibles.

Para las generaciones que tuvimos la fortuna y el honor de digerir sus enseñanzas las percibimos con gran complacencia y beneplácito que nunca olvidaremos.

AGRADECIMIENTO

Mis más profundos sentimientos de gratitud y reconocimientos a *Yoshiko de Low*, viuda del maestro *Low Murtra*, quien no solo estimuló que este libro siguiera avante acorde con los cambios originados en la temática de estudio, conforme con disciplina proclive a amplio proceso dinámico, al incorporar continuas innovaciones, sino que también autorizó para seguir perfeccionando la temática de estudio, aprovechando como insumo los antecedentes desarrollados en este proceso de investigación que se materializaron en obras de coautoría. Su designio es que estos conocimientos no perezcan, sino que, por el contrario, se mantengan vigentes.

Editar este texto fue compromiso adquirido con *Yoshiko Nagoya*, *Amalia* y *Olga Low* y los estudiosos interesados en la temática de los *objetivos de las finanzas públicas*. *Yoshiko Nagoya de Low* autorizó que trabajos anteriores elaborados en coautoría con el doctor *Low* fuesen retomados, y fueren objeto de actualización con base en novedosos desarrollos, dado que las *teorías y políticas económicas* han evolucionado en gran proporción en el mundo contemporáneo, en especial durante las postrimerías del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI.

También, presento mis agradecimientos a los directivos de la Corporación Universitaria del Caribe (CECAR), al rector Noel Morales Tuesca, a los ex rectores Manuel Laureano Mestra Díaz y Piedad Martínez Carazo; además a quienes me apoyaron para que este producto, suscitado de la actividad académica ejercida en esta alma mater, se pudiese concretar en el presente texto, corolario de la labor investigativa y docente.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

A. DILEMAS SUBSTANCIALES EN EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

Las organizaciones sociales deben impulsar la solución de determinados conflictos y dilemas económicos que precisan afrontar con el devenir histórico de la humanidad, por cuanto se constituye en propósitos esenciales de la acción estatal.

Estos objetivos de la gestión estatal persiguen el *bienestar social*, entendido como aquella situación en la cual todos los miembros de la sociedad gozan de amplio grado de satisfacción, se encuentran complacidos con la sociedad de la que hacen parte.

En la práctica, lograr el tan ansiado bienestar social es ampliamente arduo y complejo. Podría decirse que se constituye en propósito utópico, dado que aquello que puede satisfacer a algunos podría perjudicar a otros. En todo caso, se considera que es importante acercarse al bienestar social, precisando condiciones que favorezcan a la gran mayoría del colectivo social. Sin embargo, en el entorno contemporáneo se discurre que la acción gubernativa en el ámbito del *Estado social de derecho* no debe impulsar condiciones que excluyan a grupos minoritarios, desde la óptica étnica, religiosa, política, económica, cultural, lingüística o de otra índole. Se impulsan políticas públicas dirigidas a beneficiar a las minorías.

Se parte de la premisa de impulsar el proceso de progreso económico, entendido como el escenario social que incorpora entorno económico saludable, e interpretado como situación que permite crecimiento, estabilidad, equidad y eficiencia. El propósito último de toda organización estatal es lograr el *bienestar social*.

Para *Ferguson,* el bienestar económico o social es aquella situación en la que todos los agentes económicos, consumidores y productores, aseguran su mejor situación, lo que solo se lograría en condiciones de mercado de competencia perfecta. Al respecto expresó: "Si la organización política de una sociedad es tal que se concede importancia primordial a sus miembros individuales, el bienestar social, o sea el bienestar económico de la sociedad, se elevará al máximo cuando cada uno de los consumidores, cada empresa, cada industria y cada mercado de insumos, funcionen en condiciones de competencia perfecta"[1].

Los objetivos específicos que coadyuvarían al logro del propósito general (*bienestar social*) son: *Asignación eficiente de los recursos económicos disponibles*, *distribución equitativa de ingresos y riqueza*, *estabilidad* y *crecimiento económico*.

Sin embargo, estas funciones básicas que deben ser asumidas por toda organización social se ejercen de manera indistinta, dependiendo de la modalidad de estructura económica, social, cultural y política que se otorgue al Estado. Existen regímenes ampliamente antagónicos. Sirven como base para ilustrar este aserto los esquemas organizativos extremos, como el socialismo, sistema basado en propiedad común sobre medios e instrumentos de producción y orientado por decisiones fundamentadas en la programación centralizada, y el capitalismo, cimentado en la propiedad privada y encauzado a las libertades en todos los ámbitos, en especial las de índole económicas[2]. En la primera estructura, los objetivos primordiales de la política económica (*asignación*, *distribución*, *estabilidad* y *crecimiento*) se pretenden lograr mediante la *planificación central* de los procesos económicos. En la segunda, estos propósitos tienden a alcanzarse a través del libre juego del mercado.

Existen, desde luego, modelos económicos intermedios, que incorporan rasgos de ambos sistemas, *capitalista* y *socialista*. Se denominan *economías mixtas* o *duales*, porque armonizan propiedad común con propiedad privada de medios e instrumentos de producción [3], y armonizan el juego del libre mercado con la intervención activa y planificada del Estado. Existen esquemas de *economía mixta* que

1 C. E. FERGUSON. TEORÍA MICROECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 400.

2 Libertades del mercado, de empresa, del juego de la oferta y de la demanda, de iniciativa y principios como eficiencia, competitividad, dejar hacer y dejar pasar, mano invisible, impulso a la capacidad inventiva del ser humano.

3 En ciertas actividades compiten empresas públicas y privadas, en otras existe monopolio estatal y en otras persiste exclusividad de entidades de propiedad particular.

se asimilan más a uno u otro de los sistemas extremos. El Estado colombiano se ubica en el modelo de *economía mixta*, sin embargo los gobiernos de turno ejercen políticas públicas que se orientan más hacia determinado esquema frente al otro.

Como se manifestó, toda organización social debe atender cuatro propósitos esenciales: 1) *Asignación eficiente de recursos*; 2) *formación de capital* o *crecimiento económico*; 3) *estabilidad* o *armonía económica* y 4) *distribución equitativa de ingresos y riqueza*. Algunas de estas funciones también poseen mayor prioridad en un sistema que en otro. Así, el *capitalismo* asigna los recursos en forma más eficiente, pero en general reflejando injusto reparto del ingreso y de la riqueza. Temas que se estudiarán con detalle en esta obra. A continuación se presenta de manera sucinta cada uno de estos objetivos:

Asignación eficiente de los recursos económicos disponibles[4]

El *Estado socialista* es proclive a ejercer amplia participación en el proceso de asignación de recursos, mientras que la *economía de mercado* o *Estado liberal* tiende a desarrollar mínima intervención, otorgándole papel protagónico al sector privado. No obstante, podría decirse que en cualquier sociedad existe algún grado de acción estatal en el proceso de *asignación de los recursos económicos disponibles.*

La economía política ha otorgado especial énfasis al estudio de la asignación económica. Los diferentes autores, acorde con su propia filosofía, han defendido la intervención activa del Estado o, *contrario sensu*, han respaldado las libertades del mercado. A continuación, se resaltan algunas de estas importantes injerencias doctrinarias.

Adam Smith consideró que debe ser mínima la participación del Estado en la provisión de bienes y servicios; debe reducirse a la provisión de pocos servicios, caracterizados por su carácter público o social, que el mercado no proporciona, como son: seguridad, justicia, defensa, orden, soberanía, entre otras actividades consideradas de interés general[5].

En igual sentido, *David Ricardo* ferviente defensor de las libertades económicas, otorgó especial prelación a la gestión empresarial y, en esa dirección, consideró que debería ser mínima la intervención estatal[6].

Vilfrido Pareto demostró que el mercado libre, no interferido, asegura la eficiente asignación de los recursos económicos disponibles, a través de verdadero teorema[7]. Demostración que ha servido de paradigma para los autores que argumentan o esgrimen la defensa del sistema de economía de mercado, que propugna por el libre juego de oferta y demanda.

Carlos Marx consideró que el proceso de asignación económica debe ser orientado por la acción del Estado, bajo esquema de planificación central, para corregir deficiencias e imperfecciones y asegurar mayor equidad social[8].

Por su parte, *Oscar Lange* y *Fred M. Taylor* defendieron "la necesidad del sistema de precios en economía socialista"[9], que en la práctica no se ha establecido por los entes encargados de la planificación central de dichas economías. Para estos autores[10], el Estado socialista participa de manera absoluta en la asignación económica.

En contexto coetáneo de la sociedad no industrializada, caracterizado por su inserción en esquema de globalización económica y restricciones domésticas en la disponibilidad de inversión, subordina el

4 Los recursos económicos disponibles son: Insumos, materias primas, factores productivos (trabajo, tierra, capital, capacidad empresarial y la propia acción del Estado), infraestructura disponible (capital fijo social). Se procura su mejor uso y combinación, que hace referencia al aspecto de eficiencia.

5 ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961. Libro V, Cap. I.

6 DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973. Caps. VII.

7 VILFRIDO PARETO. MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE. Marcel Girad, París, 1927.

8 CARLOS MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1976.

9 OSCAR LANGE Y FRED M. TAYLOR. SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL SOCIALISMO. Ariel, Barcelona, 1970. P. 149.

10 Id. Pp. 137-150.

progreso económico, en gran medida, a la atracción de capitales foráneos (inversión directa y crédito), que persiguen en esencia propósitos de rentabilidad, mínimo riesgo y liquidez (también es la finalidad de la inversión doméstica), precisan seguridad jurídica y régimen tributario laxo y preocupa la tendencia de estos capitales a su proclividad a la especulación.

La rentabilidad, desde el punto de vista práctico, concierne a resultado favorable en los estados financieros, es decir, el logro de ganancia neta (ingresos totales menos costos totales), acumulada durante la duración del proyecto y medida en términos de valor presente neto[11].

Keynes[12] se refirió a la eficiencia marginal del capital y *Fisher*[13] a la tasa interna de retorno, pero en últimas no existe diferencia en el léxico, dado que ambas acepciones pueden considerarse sinónimos. En todo caso, se impulsa el beneficio en las actividades productivas. Se argumenta la existencia de costo de oportunidad, relacionado con lo dejado de ganar si no se invierte en el proyecto más rentable del mercado.

Desde este punto de vista, las acciones de políticas públicas dirigidas a moldear la estructura de la política fiscal, tienen gran relevancia sobre la rentabilidad que se pueda derivar de la inversión. Se comprueba que a mayores grados de tributos, se generan tendencias a reducir la rentabilidad, porque los gravámenes se convierten en costo dentro de la estructura financiera de la empresa. A contrario sensu, mayores proporciones de estímulos (subsidios e incentivos tributarios) favorecen las condiciones de rentabilidad.

Otro factor de gran importancia se asocia con el riesgo. Análisis desarrollado por múltiples autores, entre los que se destacan *Tobin*[14], y *Hirshleifer*[15], cumplen la paradoja que los proyectos con mayores riesgos tienden a generar mayor rentabilidad, pero sus resultados son ampliamente inciertos. Desde este punto de vista, existen dos tipos de inversionistas, los amantes y los enemigos del riesgo. Así, mientras menores sean los riesgos económicos, políticos, sociales y culturales que afecten los programas de inversión, más expedita será la opción de generar inversión en determinada sociedad. Elementos determinantes del riesgo son condiciones de inestabilidad económica, como concentración excesiva de riqueza, entorno político enrarecido, fanatismos religiosos y culturales, entre otros factores indeseables.

La disponibilidad de recursos líquidos o activos corrientes, conocido en el análisis financiero como liquidez, es otro motivo de gran trascendencia en las decisiones de inversión. Este factor dispone de condiciones de índole microeconómico, que dependen de las condiciones propias de cada unidad empresarial y de sus propias decisiones. Sin embargo, las acciones de política económica pueden conducir a mayor expansión o contracción monetaria en la economía, que tendrían efectos sobre la liquidez de las diferentes empresas. De esta forma, los capitales internacionales, bien llamados *capitales golondrinas*, se desplazan con facilidad de un país a otro, acorde con condiciones favorables que brinden sus economías, no sólo en el marco netamente fiscal, sino también con base en las condiciones de los otros campos de la política económica (crediticia, monetaria, cambiaria, de comercio internacional y sectorial) y las condiciones jurídicas.

También en los aspectos relativos a la asignación de recursos de la política fiscal, ha venido tomando gran preponderancia el análisis y consideración de los bienes públicos, en especial, con el advenimiento de la denominada *escuela de la public choice*[16] (escogencia, elección o alternativa pública) y con los aportes de los profesores *Richard* y *Peggy Musgrave*[17]. La discusión central se apoya en la controversia sobre si

11 VPN = $\Sigma\{BN/(1+d)^n\}$. Donde: VPN = Valor Presente Neto. Σ= Sumatoria. d= tasa de descuento. n= período.

12 JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

13 IRVING FISHER. THE THEORY OF INTEREST. MacMillan Company, New York, 1930.

14 JAMES TOBIN. "LIQUIDITY PREFERENCE AS BEHAVIOUR TOWARDS RISK" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Serie 2. Vol. 25. No. 67. Oxford University Press, Oxford, febrero de 1958.

15 JACK HIRSHLEIFER. "ON THE THEORY OF OPTIONAL INVESTMENT DECISION" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 66, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, Agosto, 1958. Pp. 329-352.

16 JAMES BUCHANAN M. THE LIMITS OF LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1975. JAMES BUCHANAN M. THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991. JAMES BUCHANAN M. THE DEMAND AND PUBLIC WELFARE. Rand McNally, Chicago, 1968. JAMES BUCHANAN Y GORDON TULLOCK. THE CALCULUS OF CONSENT. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

17 RICHARD A. MUSGRAVE Y PEGGY MUSGRAVE. HACIENDA PÚBLICA: TEÓRICA Y APLICADA. McGraw Hill, Madrid, 1994.

es función exclusiva del Estado la provisión de bienes públicos (agua, energía, alcantarillado, transporte, educación, salud, etc.) o si se debe ejercer con la presencia activa y decidida de los particulares. Los argumentos que más se esbozan para defender una posición u otra son eficiencia, eficacia, economía, equidad, ética, ecología, efectividad, competencia, alivio fiscal, estímulo a la invención y a la actividad productiva, reactivación del mercado de capitales, etc.

Crecimiento económico

Las economías, por lo regular, experimentan permanente evolución, observando persistente crecimiento económico (son dinámicas, no son estáticas).

Diferentes autores reconocen[18] que el crecimiento económico se debe a la formación de capital, relacionada con el incremento del capital físico y del capital humano, y el cambio tecnológico, referente a la dinámica del proceso económico.

El crecimiento económico puede impulsarse por acción del Estado o gestión de particulares. Generalmente se ha considerado que la actividad económica asumida por el sector privado es más eficiente y eficaz, porque al invertir o arriesgar un capital se propugna su mejor aprovechamiento.

Sin embargo, hay argumentos que otorgan primacía a la gestión estatal. Entre otros, se resaltan:

a) El capital generado por el sector privado podría resultar insuficiente para asegurar las metas de desarrollo que promueven las diferentes administraciones gubernamentales. En recurridas ocasiones, el Estado interviene de manera activa para cubrir estas brechas. El proceso de estatismo que experimentaron muchos países durante la primera parte del siglo XX obedeció a que la esfera empresarial privada no disponía de suficientes recursos financieros para adelantar importantes y estratégicas inversiones en infraestructura física, en áreas como minería, vías, transporte, comunicaciones, intermediación financiera, servicios públicos, salud, educación, entre otras.

b) El ahorro cumple decisivo rol para propulsar la formación de capital. Si se cede en exclusivo la inversión y el ahorro al sector privado sería inevitable gran desigualdad social. Dado que se generaría gran enriquecimiento, concentración de ingresos y riqueza, por aquellos que tienen disposición al ahorro y, a diferencia, parte considerable de la sociedad, que no dispone de propensión al ahorro, se encontraría en situación de indigencia; por ello, se propugna por la inversión del Estado, que pretende beneficiar a toda la comunidad.

c) La inversión pública genera rentabilidad social, la privada ofrece lucro particular. Los beneficios logrados con la participación estatal serían cardinales para asegurar el desarrollo de proyectos fundamentales en la vida económica y social.

---

18 SIMÓN KUZNETS. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ESTRUCTURA ECONÓMICA. Gustavo Gili, Barcelona, 1970. SIMÓN KUZNETS. ASPECTOS CUANTITATIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO. Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964. SIMÓN KUZNETS. CRECIMIENTO ECONÓMICO MODERNO Aguilar, Madrid, 1973. JOSEPH SCHUMPETER. TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO: UNA INVESTIGACIÓN SOBRE GANANCIAS, CRÉDITO, INTERÉS Y CICLO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1957. ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. TEORÍA MACROECONÓMICA. Aguilar, Madrid, 1974. HENRY ROY FORBES HARROD. "AN ESSAY IN DYNAMIC THEORY" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 49, No. 193. Royal Economic Society, Manchester, marzo de 1939. Pp. 14-33. [Traducción castellana en: HENRY ROY FORBES HARROD. "UN ENSAYO EN TEORÍA DINÁMICA" en LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO de LUIS A. ROJO DUQUE. Gredos, Madrid, 1966]. HENRY ROY FORBES HARROD. TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS. MacMillan, Londres, 1948. HENRY ROY FORBES HARROD. "DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974 [Reimpresión del artículo publicado en: HENRY ROY FORBES HARROD. "DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 22, No. 69. Royal Economic Society, Manchester, septiembre de 1959. Pp. 451-464]. HENRY ROY FORBES HARROD. "THE EXPANSION OF CREDIT IN AN ADVANCING COMMUNITY" en ECONOMICS ESSAYS. MacMillan, Londres, 1952. EVSEY D. DOMAR. "EXPANSIÓN Y EMPLEO" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974 [Publicación original: EVSEY D. DOMAR. "EXPANSION AND EMPLOYMENT" en THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 7, No. 37. American Economic Association, Nashville, marzo de 1947. Pp. 34-55]. EVSEY D. DOMAR. "CAPITAL EXPANSION, RATE OF GROWTH AND EMPLYMENT" en ECONOMETRICA. No. 14. Econometric society, Ohio, abril de 1946. EVSEY D. DOMAR. ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH. Oxford University Press, New York, 1957. EVSEY D. DOMAR. "THE PROBLEM OF CAPITAL ACCUMULATION" en THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 38. American Economic Association, Nashville, 1948. Pp. 77-94.

d) Es más expedito asegurar el cumplimiento de políticas públicas y metas impulsadas por gestores estatales mediante programas genéricos o planes coyunturales. El Estado impulsa permanentemente propósitos, como crecimiento del producto interno bruto, generación de empleo, ajustes cambiarios y en balanza de pagos, saneamiento fiscal, moneda sana, reducción de grados de inflación o recesión, proyectos sociales, entre otros. Es más fácil lograr los resultados pretendidos cuando el Estado controla la inversión.

e) El sector privado solo está en condiciones de producir bienes y servicios que generen rentabilidad financiera, escenario que originaría deficiencias de algunos productos básicos no atractivos desde el punto de vista de rentabilidad, como educación, salud, saneamiento básico, vivienda, servicios públicos, cultura, nutrición, alimentación, en especial cuando son provistos para grupos sociales menos favorecidos. El Estado debe atender los derechos fundamentales de los individuos.

f) Existe anuencia que la propiedad no es lo único y esencial para determinar el resultado del proceso económico. En examen ejercido a prácticas gerenciales se ha evidenciado que es esencial el escenario en el que se desenvuelve la actividad económica, que incorpora dos ámbitos: Externo, referente al sistema económico prevaleciente, competitivo (competencia perfecta) o imperfecto (monomio, oligopolio, monopsonio, oligopsonio o competencia imperfecta), e intrínseco, relacionado con decisiones y acciones gerenciales (combinación de factores, uso de insumos y materias primas, tecnología utilizada, presupuesto disponible, procesos asumidos, organización administrativa, jurídica y financiera, tamaño de la actividad, decisiones, entre otros aspectos)[19].

Estabilización económica

Se pretende la armonía en la actividad económica, es decir, evitar cambios bruscos o tendencias a estas variaciones violentas, que son sinónimo de desajustes o desequilibrios en los procesos de producción, distribución y consumo.

De esta manera, se impulsan tres derroteros: Asegurar pleno empleo, prevenir desajustes en precios y equilibrar la balanza de pagos.

En el contexto, ortodoxo el problema de estabilización se asocia con ciclos económicos ascendentes y decadentes, que cambian con frecuencia y se repiten de manera continua y sistémica, mas no en la misma magnitud. Variación en los precios alternan con cambios en las condiciones de empleo, sin que para la autoridad económica sea factible predecir su intensidad, llegando en ocasiones a situaciones extremas e incontrolables.

El siglo XX se caracterizó por intensas condiciones de inestabilidades económicas. Debido a ello, *John Maynard Keynes*[20] propuso la conveniencia de la *intervención activa del Estado* en el proceso económico para solucionar estos inconvenientes, conocida como *políticas intervencionistas*. Se actúa en situaciones extremas para resolver problemas como inflación, recesión, excesivo superávit o déficit en la balanza de pagos o, viceversa. A menudo, las oscilaciones en precios y empleo ejercen fuerte repercusión sobre la balanza de pagos o, viceversa; los resultados en el sector externo afectan las condiciones internas. De esta forma, se vinculan la estabilización interna con la estabilización externa, o sea, la situación interna con el resultado de la balanza de pagos. Se pretende utilizar instrumentos de índole interno, políticas fiscal y monetaria, para atender inconvenientes domésticos, y herramientas de carácter externo, políticas de comercio y finanzas internacionales y cambiarias, para atender problemas originados por las relaciones económicas con otros países. Asimismo, es menester armonizar instrumentos internos con externos. Es de anotar, que los ciclos económicos son fenómenos característicos de la organización capitalista.

19 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1991

20 JOHN MAYNARD KEYNES, TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1945. P. 98, ss.

Dentro el contexto *estructuralista*[21] se impulsa reducir los tributos con el propósito de otorgar al sector productivo condiciones más favorables para generar mayor actividad económica. También, el gasto público debe orientarse al aumento de la actividad productiva. Los argumentos de esta escuela se presentan bajo la propuesta de incentivar a las economías periféricas o no industrializadas, con el fin de sacarlas de su situación de postración o de condición desfavorable frente a los grados de dependencia en relación con los países céntricos, industrializados o desarrollados. Además, se acompañan estas medidas con el impulso de otras acciones, en donde se resaltan las políticas de comercio internacional proteccionistas, que buscan defender a la industria nacional (estímulos a exportaciones, barreras a importaciones y devaluación progresiva). Se pretende con estas acciones generar procesos de diversificación de exportaciones y sustitución de importaciones.

En el marco filosófico de la escuela conocida como *neoliberal*[22], con propósitos y argumentos muy diferentes, también se impulsa la reducción de los tributos, no solo en situaciones coyunturales de recesión, sino como políticas permanentes, independientes del contexto donde se ejerza, para evitar exceso de gravámenes al sector privado e inadecuado tamaño del sector público. Su propuesta se apoya en la conveniencia de aminorar la intervención del Estado en el proceso económico, para ejercitar mayor juego del mercado libre. Sus argumentos se apoyan en las tesis de la doctrina denominada *clásica manchesteriana*[23], que proponía la conveniencia del mercado libre o no interferido, para asegurar la *eficiencia* en la actividad económica. Se supone que el empresario al arriesgar determinado capital, impulsa y asegura que este sea utilizado de la mejor forma, para favorecer las condiciones de la actividad productiva, distributiva y de consumo. Esto es lo que *Adam Smith* denominó la mano invisible. *Friedman*[24], principal representante de la ideología neoliberal, consideró que la causa de las grandes inestabilidades económicas que se viven en el mundo contemporáneo, en especial a partir de la década de los años sesenta, fue por causa de la aplicación de las políticas intervencionistas de Estado. Discurre, así, que es necesario contar con presupuesto público equilibrado y lo más reducido posible, propiciando que el gasto público y los tributos se disminuyan en el mínimo ritmo. Si los gravámenes no existen o son muy bajos se favorece la capacidad inventiva del hombre, y en estas condiciones se reactiva la actividad económica. Considera que el efecto de los tributos sobre la producción, el ahorro y la inversión son negativos, que el gasto público coarta la actividad productiva y el uso de medidas proteccionistas en el comercio internacional permite la presencia de empresas ineficientes e improductivas, verdaderos zánganos, que si no reciben el apoyo estatal no tienen capacidad para generar actividad económica competitiva. Esta escuela impulsa las libertades económicas en todos los campos.

A principios de la década de los años setenta se desató tribulación económica mundial, conocida como *crisis del petróleo* o *del Kippur*, ligada al aumento exagerado de los precios del petróleo y sus derivados en los mercados mundiales. Esto condujo a escenarios de recesión económica mundial, dado que muchas empresas entraron en proceso de liquidación, concordatos preventivos y quiebras generalizadas, lo que generó altas tasas de desempleo. La situación de altos precios de los hidrocarburos se superó hacia finales de la década. No obstante, la condición de recesión se mantuvo. A partir de este panorama, grupo de economistas, encabezado por *Lawrence Klein*[25], se dio a la tarea de estudiar y verificar el por qué se

21 RAÚL PREBISCH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISCH. NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. RAÚL PREBISCH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janes, Bogotá, 1983. RAÚL PREBISCH. INTRODUCCIÓN A KEYNES. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

22 MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1983. MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. Rialp, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University Chicago, Chicago, 1953. MILTON FRIEDMAN. A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY. Fordham University Press, New York, 1960.

23 ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961. DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973. JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

24 MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University Chicago, Chicago, 1953. MILTON FRIEDMAN Y ROSE. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1983. MILTON FRIEDMAN. A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY. Fordham University Press, New York, 1960. MILTON FRIEDMAN. "A MONETARY AND FISCAL FRAMEWORK FOR ECONOMIC STABILITY" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 38, No. 3. American Economic Association, Nashville, junio de 1948. MILTON FRIEDMAN Y WALTER W. HELLER. MONETARY VS. FISCAL POLICY: A DIALOGUE. W. W. Norton, New York, 1969.

25 LAWRENCE KLEIN R. LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

mantenía la crisis, que ya se había superado la índole de altos precios de los hidrocarburos, que la habían causó. Con base en la interpretación de los estados financieros de muestra representativa de empresas, comprobaron serie de síntomas comunes: Baja liquidez, alta presencia de activos improductivos, amplios grados de endeudamiento, baja solidez y, en especial, alta proporción de costos, que suscitaban bajos grados de rentabilidad o condiciones de pérdida acumuladas al interior de la actividad financiera de las entidades estudiadas. Acorde con este diagnóstico, formula una serie de políticas dirigidas a sacar al sector productivo de las condiciones de dificultad que atravesaba. Estos autores constituyeron la afamada *escuela ofertista*. Así, propusieron medidas dirigidas a reactivar a las empresas frente a los problemas depresivos que ostentaban, sugirieron entre otras medidas de índole estructural: Reformas al esquema tributario (menores gravámenes a la actividad productiva), al sistema laboral (salario integral, acabando con serie de beneficios que favorecían a los trabajadores y afectaban los resultados de las empresas), a la actividad financiera (para inyectar créditos baratos al sector real), al sistema de transporte (para reducir los costos de los fletes), al régimen de arrendamientos (para hacerlos menos onerosos), etc. Todas estas acciones estaban dirigidas a sacar al sector productivo de su situación de estrangulamiento que padecía. Estas políticas fueron famosas, porque se aplicaron durante los gobiernos de *Ronald Reagan* en *Estados Unidos* y *Margareth Tacher* en *Reino Unido*. Aun, cuando en principio tuvieron resistencia, sobre todo por parte de los sindicatos, por considerarlas lesivas en contra de los intereses de la clase trabajadora, fue considerado exitoso el resultado final, porque sacó a estas economías de la difícil situación recesiva que vivían. En esta otra oportunidad, la acción propuesta fue reducir impuestos para lograr resolver el problema de recesión.

Desde finales de la década de los años setenta surgió la *teoría de las expectativas racionales*. Entre sus variados autores se destacan *Thomas Sargent* y *Robert Lucas*[26]. Consideraron estos autores que los agentes económicos actúan de manera lógica, y sus impulsos conducen a situaciones de inflación con recesión (*estanflación*). Así, todos los agentes económicos para protegerse, frente a las tendencias crecientes de precios que empiezan a aplicarse con el advenimiento del nuevo año, buscan incrementar sus ingresos, que se ve reflejado en los respectivos presupuestos. A medida que se inicia el período anual se aplican nuevas estructuras de precios, lo que origina efectos inflacionarios. Los primeros meses del año históricamente son los más inflacionarios. Los sindicatos buscan proteger su estructura de salarios, los empresarios su margen de rentabilidad, los arrendatarios sus rentas, los transportadores las tarifas que aplican sobre fletes y acarreos, el Estado sus ingresos tributarios, los banqueros su margen financiero, etc. Todos, al defender sus propios intereses, generan tendencias inflacionarias, que se reflejan en la puesta en marcha de sus respectivos presupuestos. Este escenario afecta de manera evidente la situación de costos, incidiendo en efectos depresivos en la economía agregada. Para evitar estas tendencias se proponen políticas como desplazar a diferentes épocas del año la puesta en vigencia de los nuevos precios. Esto es factible, porque el Estado controla los precios de importantes productos y servicios, como salarios, servicios públicos, salud, tasa de interés, medicamentos, arriendos, educación, hidrocarburos, peajes, tarifas de transporte, arriendos, etc. Por otra parte, se deben atender, tanto los efectos recesivos como los inflacionarios, con medidas tendientes a reducir las expectativas, entre estas ocupa especial atención la recomendación de aplicar menores tarifas impositivas.

En el entorno contemporáneo, las situaciones suelen ser complejas. Se presentan dificultades extremas, como por ejemplo la estanflación, fenómeno relativo al contexto de recesión con inflación estrechamente relacionada con la inflación de costos. También, aspectos de carácter internacional, como enfermedad holandesa y presencia de capitales golondrinas, que se trasladan con amplia frecuencia de determinada economía a otra, persiguiendo mayores rentabilidades internacionales o evadiendo inconvenientes, crean desajustes profundos al interior de las economías y efectos dominó o de contagios entre países en mundo globalizado.

26 ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS SARGENT. RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. George Allen & Unwin, Londres, 1981.

Distribución del ingreso y de la riqueza

El mundo contemporáneo se caracteriza por concentración de la riqueza en pocas manos, mientras gran parte de la población no puede satisfacer sus requerimientos esenciales. Esta mala repartición del producto y de la riqueza genera desajustes sociales, económicos, políticos y culturales.

Existe consenso en que el problema característico del sistema capitalista es la mala distribución del ingreso, que se traduce en marcada injusticia e iniquidad social. El Estado debe ejercer papel activo para mejorar la distribución del ingreso. Se piensa que mediante política fiscal, que propulse fuertes gravámenes a grupos sociales acaudalados, mediante tributos progresivos, y que oriente en mayor proporción el gasto público a clases marginales, se alivia el problema de mala distribución del ingreso. Se compara la acción del Estado con las obras del legendario personaje helvético *Robin Hood*, que le quitaba al rico para darle al pobre.

Los diferentes estudiosos del tema no coinciden sobre la bondad de la política fiscal como instrumento de distribución del ingreso.

En materia de tributos, *Arthur Cecil Pigou*[27] sostuvo que los impuestos son eficaces instrumentos para la redistribución del ingreso y la riqueza, en cambio la *Organización de Estados Americanos* (*OEA*)[28] sustentó lo contrario.

Análogo ocurre en la reflexión sobre gasto público, en la que la controversia sobre su eficacia en materia de redistribución es interesante e inconclusa. *Alejandro Foxley*, *Eduardo Aninat* y *José Pablo Arellano*[29] sostuvieron que el gasto público es eficiente herramienta para la redistribución del ingreso. *Marcelo Selowsky*[30] fue más cauteloso en sus apreciaciones. Al paso que la *OEA*[31] cuestionó críticamente la capacidad real del gasto público para mejorar la distribución del ingreso, tomando como escenario la experiencia de *América Latina*.

B. PRINCIPIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA: RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Principio trascendental de teoría y política económica fue ideado por *Jan Tinbergen*[32], quien sostuvo que para garantizar que un conjunto de propósitos de política económica fuesen alcanzables, se requiere por lo menos de la disponibilidad de igual número de instrumentos. Además, esbozó el principio de *eficiencia en el uso de los instrumentos*, que reza que cada instrumento debe emplearse en aquella meta para la cual es más eficiente.

Tinbergen[33] diferenció entre objetivos y metas de política económica. En los primeros ubicó propósitos últimos de la política económica, verbi gracia, *bienestar general* de la comunidad, mientras que entre

27 ARTHUR CECIL PIGOU. SOCIALISMO Y CAPITALISMO COMPARADOS. LA TEORÍA GENERAL DE KEYNES. Ariel, Barcelona, 1970. Pp. 16-31.

28 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO" en LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO: DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES DE LA III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN. OEA, MÉXICO, 1972. OEA, Washington, 1973. Pp. 343-354.

29 ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1980. ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. QUIÉNES SE BENEFICIAN DE LOS GASTOS PÚBLICOS. Conferencia sobre distribución, pobreza y desarrollo. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá, 1977. Pp. 62-65.

30 MARCELO SELOWSKY. THE DISTRIBUTION OF PUBLIC SERVICES BY INCOME GROUPS: A CASE STUDY OF COLOMBIA. Conferencia sobre Distribución, pobreza y Desarrollo. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá, 1977. Pp. 23, ss.

31 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO" en LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO: DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES DE LA III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN. OEA, MÉXICO, 1972. Pp. 343-354.

32 JAN TINBERGEN. POLÍTICA ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1968. Pp. 59-70.

33 JAN TINBERGEN. POLÍTICA ECONÓMICA. Id. Pp. 72-81 y anexos.

los segundos incorporó propósitos concretos a través de los cuales se cumple el objetivo final, entre ellos cabe enumerar los referidos y examinados en la parte inicial de este capítulo: mejor distribución del ingreso y la riqueza o mayor equidad social, eficiencia en la asignación de recursos disponibles, crecimiento económico y estabilidad económica.

Los cuadros No. 1.1 y 1.2 exhiben relación de metas perseguidas con la política económica acorde con propuesta de varios autores y, además, incluye instrumentos a utilizar en la búsqueda de dichos objetivos.

La política fiscal utiliza como principales instrumentos los tributos, el gasto público y la deuda estatal. Se presenta marco general que permite ilustrar su aplicación para lograr metas específicas:

- Para perseguir la distribución equitativa de ingresos y riqueza se utilizan impuestos progresivos, como herramienta que grave más fuertemente al opulento, y al gasto público redistributivo, como mecanismo que beneficie en mayor proporción a las clases económicas más necesitadas.

- En procura de la estabilización económica, las herramientas fiscales suelen utilizarse como medio para regular la oferta y demanda agregada. Así, frente a contexto que incorpora inflación se sugiere utilizar políticas contraccionistas, y en situación de recesión se recomienda aplicar acciones expansionistas. La contracción económica implica aumentos en impuestos, disminución en gasto público, incremento de la deuda pública interna contraída con la ciudadanía, siempre que los recursos captados sean inmovilizados por el Estado, y pago de deuda externa. Se pretende reducir la cantidad de dinero en circulación. Para estimular la expansión económica se actuaría en sentido contrario. La política fiscal también es utilizada para procurar el equilibrio de la balanza de pagos. Con el fin de evitar o solucionar desajustes ocasionados por déficit en el sector externo deben utilizarse políticas contraccionistas y para atender causas nocivas originadas por superávit externo se recomienda aplicar prácticas expansionistas, dentro de ciertos límites, como se explicará en el capítulo correspondiente a la estabilidad económica[34].

- De igual forma, la meta de crecimiento económico es posible coadyuvarla a través del empleo de instrumentos de política fiscal. Frente a entorno de excesivo incremento de la fuerza de trabajo, característica de país no industrializado (oferta ilimitada de mano de obra), la autoridad económica se ve precisada a impulsar programas de creación de empresas y generación de fuentes de trabajo para mitigar el grave problema del desempleo[35]. Sobre la base de conservar el nivel de desempleo absoluto constante[36] y frente a situación de caso hipotético que incorpora crecimiento poblacional del 2,5% anual y relación marginal empleo-producto de 1/2, el producto interno bruto deberá crecer al 5% anual, para lo que se necesitaría inversión en capital físico del orden del 15% del producto interno bruto (sobre supuesto de relación marginal producto-capital de 1/3). El país debe procurar por utilizar políticas fiscales con el fin de incrementar la tasa de crecimiento del producto y resolver el problema del desempleo.

- Finalmente, la política fiscal puede también ser utilizada como instrumento para procurar alcanzar metas de asignación de recursos. Baste ilustrar este hecho con la propuesta del profesor *Richard Musgrave*[37] de coordinar la política de aranceles aduaneros y de impuestos a las ventas para evitar que la protección exagerada genere distorsiones en el proceso productivo[38]. También podrían utilizarse estímulos fiscales para impulsar la eficiencia, por ejemplo incentivos fiscales para empresas productivas y castigos para improductivas, o recurrir a subsidios para impulsar resultados satisfactorios.

34 La aplicación de estas políticas obedece a la relación existente entre exportaciones e importaciones con cuatro variables: precio interno, ingreso interno, precio externo e ingreso externo.

35 WILLIAM ARTHUR LEWIS. "ECONOMIC DEVELOPMENT WITH UNLIMITED SUPPLIES OF LABOR" en MANCHESTER SCHOOL OF ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES. Vol. 22, No. 2. University of Manchester, Manchester, Mayo 1954. Pp. 139-191.

36 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO EN MARCHA. Tercer Mundo, Bogotá, 1970.

37 RICHARD MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1969,

38 MALCOLM GILLIS Y CHARLES L. MCLURE. PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III, pp. 29-57.

CUADRO No. 1.1
OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, SEGÚN ALGUNOS AUTORES

Objetivos	*Smithies*	*Milikan*	*Boulding*	*Chenery*
Crecimiento económico	Crecimiento económico	Máxima eficiencia técnica. Óptima tasa de ahorro	Progreso económico	Ingreso máximo por habitante
Asignación eficiente de recursos	Asignación de recursos por mecanismo del mercado	Asignación de recursos basada en preferencias del consumidor. Nivel de empleo ideal.		
Estabilidad		Mínimo desempleo	Estabilidad económica	Atenuar riesgos de fluctuaciones del ingreso. Límite aceptable al desempleo
Redistribución del ingreso	Distribución equitativa del ingreso	Óptima distribución del ingreso	Justicia económica	Mejor distribución del ingreso
Libertad económica			Libertad	
Otros objetivos	Conservación de recursos naturales y culturales			

CUADRO No. 1.1
OBJETIVOS DE LA POLÍ TICA ECONÓMICA, SEGÚN ALGUNOS AUTORES (continuación)

Objetivos	*Timbergen*	*Leif Johansen*	*Schiller*
Crecimiento económico	Máximo gasto real per-cápita	Crecimiento económico. Elevado consumo privado.	Ingreso real máximo
Asignación eficiente de recursos		Satisfacer necesidades colectivas. Uso eficiente de recursos nacionales.	
Estabilidad	Ocupación plena y equilibrio monetario	Elevado grado de ocupación. Satisfactorio balance del comercio exterior. Nivel estable de precios.	Elevado grado de ocupación. Equilibrio monetario.
Redistribución del ingreso	Mejorar distribución del ingreso entre grupos y países. Emancipación de grupos no privilegiados	Influir sobre distribución del ingreso	Distribución justa
Libertad económica	Mayor grado de libertad		Mecanismo de precios
Otros objetivos	Mantenimiento de la paz internacional		Sindicatos libres

Fuente: DONALD S. WATSON. *POLÍTICA ECONÓMICA*. Gredos, Madrid, 1965. P. 112. TERENCE WILMOT HUTCHINSON *THE SIGNIFICANCE AND BASIC POSTULATES OF ECONOMIC THEORY*. MacMillan, London, 1938. JAN TINBERGEN. *POLÍTICA ECONÓMICA: PRINCIPIOS Y FORMULACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961. HOLLIS B. CHENERY. "*POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO*" en *BOLETÍN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA*. CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1958. Vol. III, No. I. LEIF JOHANSEN. *PUBLIC ECONOMICS*. North Holland, Ámsterdam, 1965.

CUADRO No. 1.2

CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍCA ECONÓMICA SEGÚN CHENERY

Campo de aplicación	*Variables precio*		*Variables cuantitativas*	
	Instrumento	*Variable*	*Instrumento*	*Variable*
Monetario	Tasa de interés	Generales: Nivel de inversión, costo de producción	Operaciones de mercado abierto	Medio circulante. Precios
Fiscal	Impuesto a la renta personal.	Consumo y ahorro	Gasto público	Ingreso nacional. Nivel de precios
	Impuesto a la renta de empresas.	Ganancias Inversiones		
Comercio exterior	Tipo de cambio. Nivel de arancel general.	Costo de importaciones. Precio de exportaciones. Balanza de pagos	Licitaciones de divisas	Tipo de cambio
Inversión extranjera	Impuesto sobre las ganancias extranjeras	Nivel de inversión extranjera	Donaciones y préstamos extranjeros	Recursos de inversión. Existencia de divisas
Consumo	Impuesto general de compra-venta	Consumo	Seguro Social, compensaciones de cesantías, otras transferencias	Consumo, distribución del ingreso
Trabajo	Tasas de salarios	Costo de mano de obra, ganancias e inversión, ingreso de asalariados	Emigración e inmigración	Fuerza de trabajo
Producción	Impuestos y subsidios. Control de precios	Particulares: Utilidades, Producción e inversión	Producción estatal	Nivel de producción
			Investigación y asistencia técnica estatal	Costo de producción

CUADRO No. 1.2
CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍCA ECONÓMICA SEGÚN CHENERY
(continuación)

Campo de aplicación	*Variables precio*		*Variables cuantitativas*	
	Instrumento	*Variable*	*Instrumento*	*Variable*
Inversión	Tasa de interés. Exención de impuestos.	Ganancias. Inversión por sector	Inversión estatal. Racionamiento del capital	Nivel de inversión.
			Restricciones al ingreso de capital	Precio y ganancias. Nivel de inversión
Consumo	Impuesto particular de compra-venta		Servicios públicos (salud, educación)	Consumo. Distribución del ingreso
Comercio exterior	Aranceles	Precio del consumidor, ganancias de la producción interna	Cuotas y prohibiciones a importaciones. Control de cambio.	Nivel de importaciones. Precios internos
	Subsidios a exportaciones	Ganancias de inversiones		
Trabajo		Costo y empleo de mano de obra	Capacitación de la mano de obra	Disponibilidad de mano de obra especializada
Recursos naturales	Impuestos. Subsidios	Costo de producción	Estudios, inversiones auxiliares	Tasa de desarrollo

BIBLIOGRAFÍA

ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961.

ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. QUIÉNES SE BENEFICIAN DE LOS GASTOS PÚBLICOS. Conferencia sobre distribución, pobreza y desarrollo. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá, 1977.

ARTHUR CECIL PIGOU. SOCIALISMO Y CAPITALISMO COMPARADOS. LA TEORÍA GENERAL DE KEYNES. Ariel, Barcelona, 1970.

C. E. FERGUSON. TEORÍA MICROECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

CARLOS MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1976.

DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO EN MARCHA. Tercer Mundo, Bogotá, 1970.

EVSEY D. DOMAR. "CAPITAL EXPANSION, RATE OF GROWTH AND EMPLYMENT" en ECONOMETRICA. No. 14. Econometric society, Ohio, abril de 1946.

EVSEY D. DOMAR. ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH. Oxford University Press, New York, 1957.

EVSEY D. DOMAR. "EXPANSIÓN Y EMPLEO" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974.

EVSEY D. DOMAR. "THE PROBLEM OF CAPITAL ACCUMULATION" en THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 38. American Economic Association, Nashville, 1948.

HENRY ROY FORBES HARROD. "AN ESSAY IN DYNAMIC THEORY" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 49, No. 193. Royal Economic Society, Manchester, marzo de 1939.

HENRY ROY FORBES HARROD. "DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974

HENRY ROY FORBES HARROD. "THE EXPANSION OF CREDIT IN AN ADVANCING COMMUNITY" en ECONOMICS ESSAYS. MacMillan, Londres, 1952.

HENRY ROY FORBES HARROD. TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS. MacMillan, Londres, 1948.

HENRY ROY FORBES HARROD. "UN ENSAYO EN TEORÍA DINÁMICA" en LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO de LUIS A. ROJO DUQUE. Gredos, Madrid, 1966.

IRVING FISHER. THE THEORY OF INTEREST. MacMillan Company, New York, 1930.

JACK HIRSHLEIFER. "ON THE THEORY OF OPTIONAL INVESTMENT DECISION" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 66, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, Agosto, 1958.

JAMES BUCHANAN M. THE DEMAND AND PUBLIC WELFARE. Rand McNally, Chicago, 1968.

JAMES BUCHANAN M. THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991.

JAMES BUCHANAN M. THE LIMITS OF LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1975.

JAMES BUCHANAN Y GORDON TULLOCK. THE CALCULUS OF CONSENT. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

JAMES TOBIN. "LIQUIDITY PREFERENCE AS BEHAVIOUR TOWARDS RISK" en REVIEW OF

ECONOMIC STUDIES. Serie 2. Vol. 25. No. 67. Oxford University Press, Oxford, febrero de 1958.

JAN TINBERGEN. POLÍTICA ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSEPH SCHUMPETER. TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO: UNA INVESTIGACIÓN SOBRE GANANCIAS, CRÉDITO, INTERÉS Y CICLO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

LAWRENCE KLEIN R. LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

MALCOLM GILLIS Y CHARLES L. MCLURE. PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA. Banco de la República, Bogotá, 1974.

MARCELO SELOWSKY. THE DISTRIBUTION OF PUBLIC SERVICES BY INCOME GROUPS: A CASE STUDY OF COLOMBIA. Conferencia sobre Distribución, pobreza y Desarrollo. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá, 1977.

MILTON FRIEDMAN. "A MONETARY AND FISCAL FRAMEWORK FOR ECONOMIC STABILITY" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 38, No. 3. American Economic Association, Nashville, junio de 1948.

MILTON FRIEDMAN. A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY. Fordham University Press, New York, 1960.

MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. Rialp, Madrid, 1966.

MILTON FRIEDMAN. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University Chicago, Chicago, 1953.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1983.

MILTON FRIEDMAN Y WALTER W. HELLER. MONETARY VS. FISCAL POLICY: A DIALOGUE. W. W. Norton, New York, 1969.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO" en LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO: DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES DE LA III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN. OEA, MÉXICO, 1972. OEA, Washington, 1973.

OSCAR LANGE Y FRED M. TAYLOR. SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL SOCIALISMO. Ariel, Barcelona, 1970.

RAÚL PREBISCH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

RAÚL PREBISCH. INTRODUCCIÓN A KEYNES. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

RAÚL PREBISCH. NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

RAÚL PREBISCH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

RICHARD MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1969.

RICHARD A. MUSGRAVE Y PEGGY MUSGRAVE. HACIENDA PÚBLICA: TEÓRICA Y APLICADA. McGraw Hill, Madrid, 1994.

ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS SARGENT. RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. George Allen & Unwin, Londres, 1981.

ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. TEORÍA MACROECONÓMICA. Aguilar, Madrid, 1974.

SIMÓN KUZNETS. ASPECTOS CUANTITATIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO. Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964.

SIMÓN KUZNETS. CRECIMIENTO ECONÓMICO MODERNO Aguilar, Madrid, 1973.

SIMÓN KUZNETS. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ESTRUCTURA ECONÓMICA. Gustavo Gili, Barcelona, 1970.

THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

VILFRIDO PARETO. MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE. Marcel Girad, París, 1927.

WILLIAM ARTHUR LEWIS. "ECONOMIC DEVELOPMENT WITH UNLIMITED SUPPLIES OF LABOR" en MANCHESTER SCHOOL OF ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES. Vol. 22, No. 2. University of Manchester, Manchester, Mayo 1954.

CAPÍTULO II
SISTEMAS DE ESTADO

A. ESQUEMAS DE ESTADO EN EL CONTEXTO UNIVERSAL [1]

1. ERAS O EDADES EN EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA HUMANIDAD

El devenir histórico de la humanidad visto desde la óptica de occidente[2] es tradicionalmente clasificado por los historiadores en cinco grandes períodos; a saber: Eras o edades *prehistórica*, *antigua*, *media*, *moderna* y *contemporánea*.

A continuación se precisan sus principales características y, en especial, se pretende explorar los diferentes esquemas de *organización social* y *estatal* que priman en cada etapa de la historia. Se toma como principal referente la experiencia observada en el viejo mundo.

1.1 ERA PREHISTÓRICA

La *Era Prehistórica*[3] se desenvuelve desde la conformación del universo hasta la aparición de la *escritura*[4] (hacia el año 3500 a. C.), acontecimiento considerado hito en la evolución de la humanidad, al simbolizar el paso del hombre de ser irracional a racional[5].

Los autores científico evolucionistas respaldan la existencia de este período, apoyados en la *teoría de la evolución de las especies*[6], entre otros estudios, mientras que los *cánones cristianos* niegan la existencia de esta etapa de la historia.

Eric Roll defendió la *concepción católica*, argumentando al respecto: "Los testimonios del pensamiento social antiguo que poseemos hasta ahora consisten totalmente en mitos que tratan de justificar o de atacar el orden social existente en términos sobrenaturales..."[7].

Contrario sensu, los sociólogos evolucionistas hacen referencia a la época más remota del devenir de la humanidad, y discurren sobre la existencia de los antepasados del hombre en su estado animal no racional, conocido comúnmente como condiciones de *salvajismo* y *barbarie*, que contrastan con el estado de civilización que encarna el ser racional. La división social del trabajo, la especialización y sus efectos para permitir el advenimiento del intercambio, fueron la base para separar la fase de *salvajismo* de la condición de *barbarie*[8]. Igualmente, conciben el origen del universo desde la óptica de punto magnético único, relacionado con masa de fuego, que se ha denominado *big bang* o *gran explosión*[9].

---

1 Se tomó como marco de referencia el desarrollo que preparó el autor para el texto *TEORÍA FISCAL*. Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997. Tercera edición, segunda reimpresión. Capítulo I, literal C. Pp. 20, ss.

2 Los patrones que tradicionalmente se siguen para dimensionar el devenir histórico de la humanidad son orientados acorde con dos categorías, guiadas con la división hemisférica del planeta: *Occidente* y *Oriente*. Las ópticas de '*Oeste*' y '*Este*' en algunos aspectos coinciden y en otros no. En este caso, la revisión histórica que se hará del Estado será interpretada acorde con los parámetros que rigen la historia vista desde el '*Occidente*', dado que *América*, incluido *Colombia*, fue conquistado por *España* y otras naciones europeas, vinculadas a esta latitud del universo.

3 MARIE-HENRIETTE ALIMEN Y MARIE-JOSEPH STEVE. *PREHISTORIA* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. I. Siglo XXI, Madrid, 1972. C. W. CERAM (KURT WILHELM MAREK). *DIOSES, TUMBAS Y SABIOS*. Círculo De Lectores, Barcelona, 1982. SHERPARD B. CLOUGH. *LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA CIVILIZACIÓN OCCIDENTAL*. Omega, Barcelona, 1975.

4 La escritura '*cuneiforme*' fue quizá el primer método, consistente en sistema de signos, grabados en piedras, metales, arcilla u otros materiales, que representaban objetos y hechos. Los escritos pictográficos más antiguos datan de alrededor del 3500 a. C. en el sur de *Mesopotamia*. Se cree que los *sumerios* fueron los precursores de este tipo de escritura, como evidencia se dispone la *tablilla de Kish*. También se utilizaron manuscritos cuneiformes en *Asia Menor* (*Asiria*, *Fenicia*, *Siria, Babilonia* y *Persia*), *Egipto*, *China*, *Etruria*, *Grecia*, *Roma*, entre otros pueblos. En *América* los *mayas* dispusieron *jeroglíficos* ampliamente estudiados. *LA ESCRITURA CUNEIFORME* [http://es.wikipedia.org]. *LA ESCRITURA CUNEIFORME: LOS SUMERIOS* [http://www.portalplanetasedna.com.ar]. *HISTORIA DE LA ESCRITURA* [www.monografias.com]. *HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA ESCRITURA* [http://www.ecured.cu].

5 Igualmente, se podrían tomar como alegorías del cambio de la *era prehistórica* a la *antigüedad* otros acontecimientos emblemáticos, tales como los descubrimientos de la rueda o del fuego, el desarrollo del comercio, el surgimiento de las primeras sociedades, el florecimiento de la domesticación de animales y de los cultivos, entre otras invenciones. Estos hechos corresponden a grandes avances científicos gestados en las entrañas de la *época prehistórica* que corresponden al paso del *salvajismo* a la *barbarie*.

6 CHARLES ROBERT DARWIN. *EL ORIGEN DE LAS ESPECIES*. Sarpe, Madrid, 1983.

7 ERIC ROLL. *HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1996. P. 26.

8 *LA MONEDA SEPARA EL SALVAJISMO DE LA BARBARIE* [www.inculturaargentina.com.ar].

9 JEAN-PIERRE LUMINET. *LA INVENCIÓN DEL BIG BANG*. RBA, Barcelona, 2012. JUAN JOSÉ SANGUINETTI. *EL ORIGEN DEL UNIVER-*

Al respecto, al manifestar sus tesis se refirió *André Frossard*, que lejos de generar controversia, propulsó el logro de la concertación entre la *Iglesia Católica* y los científicos y, así, pretendió abandonar el litigio que han mantenido durante gran tiempo. Anotó: "Esta teoría, originada hace unos sesenta años en las observaciones del astrónomo belga *Lemaitre* y recogida más recientemente por el físico *Gamow*, que la ha difundido con el expresivo nombre de *big bang* o gran explosión primordial, ha sido admitida y adoptada hoy por la mayoría de los astrofísicos. Como asigna el comienzo al universo no es en absoluto contraria a la doctrina judeocristiana de la creación, y la Iglesia podría apoyarse en ella sin reserva alguna para proporcionarle, por fin, la base científica a su predicación"[10].

En efecto, el astrónomo belga *Georges Lemaitre*[11] elaboró la hipótesis que la materia en el momento de origen del universo estaba condensada en átomo primordial, cuya explosión generó expansión de la materia. Tesis que se ha denominado *teoría cosmológica del big-bang*. La idea fue expuesta en la década de los años veinte del siglo XX, como reacción al texto de *Edwin Powell Hubble*[12], que razonó que el universo estaba en expansión. Más tarde, esta concepción fue elegida por el físico *George Gamow*[13] para sustentar su modelo sobre formación del planeta Tierra.

La *Prehistoria* es entendida como fase de iniciación de la vida en el planeta, que transcurrió durante miles de millones de años. Incorporó amplio proceso de evolución, en el que es imperioso considerar acentuadas metamorfosis. Englobó formación de suelos sedimentarios, corredores fluviales, playas elevadas, configuración de glaciales, explosiones volcánicas, violentas permutaciones climáticas, surgimiento de fauna y vegetación y su evolución, advenimiento de especies y extinción de otras, aparición del hombre.

Este período se caracterizó por grandes transformaciones y por ser lapso muy amplio de la historia universal. Comprendió la aparición de la vida en la tierra, las épocas de '*salvajismo*' y '*barbarie*'[14] y las metamorfosis vividas por el hombre primitivo o de las cavernas (*edades de piedra, cobre, bronce* y hierro, caracterizadas por usos de dichos materiales y trascendentales descubrimientos).

SO. UCA, Buenos Aires, 1999. CARL SAGAN. *COSMOS*. Planeta, Barcelona, 1986. ISAAC ASIMOV. *EL UNIVERSO.* Alianza, Madrid, 1973. CARLOS GISPERT. *ENCICLOPEDIA AUTODIDACTA OCÉANO*. Vol. VII. Océano, Barcelona, 1995. RAFAEL ESTARTÚS. *COSMOLOGÍA: EL BIG BANG*. Fondo Editorial Universidad de Piura, Piura, 1997. GEORGES GAMOW. *EL BREVIARIO DEL SEÑOR TOMPKINS: EL PAÍS DE LAS MARAVILLAS Y LA INVESTIGACIÓN DEL ÁTOMO*. Colección Breviarios, Guatemala, 1995 [GEORGES GAMOW. *MR. TOMPKINS IN PAPERBACK: COMPRISING 'MR. TOMPKINS IN WONDERLAND' AND 'MR. TOMPKINS EXPLORES THE ATOM'*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993]. FIONA MACDONALD. *EDWIN HUBBLE HB: GROUNDBREAKERS*. Heinemann Library, London, 2001. ROBIN KERROD. *LAS ESTRELLAS Y PLANETAS.* Fontalba, Barcelona, 1979. GERALDINE NOVELO. *LA BIOLOGÍA CIENCIA DE LA VIDA*. SITESA, Santa Clara 1993. *ERAS GEOLÓGICAS* en *ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA 2003*. Microsoft Corporation, 2003. *DEBEMOS CREER EN EL BIG BANG?* [www.fcaglp.unlp.edu.ar].

10 ANDRÉ FROSSARD. *LA FE Y BIG BANG*. [www.encuentra.com]. ANDRÉ FROSSARD. *DIOS EXISTE: YO ME LO ENCONTRÉ*. RIALP, Madrid, 1983. ANDRÉ FROSSARD. *NO OLVIDÉIS EL AMOR*. Palabra, Madrid, 2010.

11 GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. *THE PRIMEVAL ATOM: AN ESSAY ON COSMOGONY*. D. Van Nostrand, New York, 1950. GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. *L'HYPOTHÈSE DE L'ATOME PRIMITIF: ESSAI DE COSMEGOINE* en *LES PROBLEMES DE LA PHILOSOPHIE DES CIENCES*. Griffon, Neuchatel, 1946. GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. "*EXPANSION OF THE UNIVERSE: THE EXPANDING UNIVERSE*" en *MONTHLY NOTICES*. Vol. 91. Royal Astronomical Society, London, 1931. Pp.490-501. JAMES JEANS, GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE, W. DE SITTER, ARTHUR EDDINGTON, E. A. MILNE, ROBERT ANDREW MILLIKAN Y PAUL COUDERC. *DISCUSSION SUR L'ÉVOLUTION DE L'UNIVERS*. Gauthier-Villars, París, 1933. GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. "*THE BEGINNING OF THE WORLD FROM THE POINT OF VIEW OF QUANTUM THEORY*" en *NATURE 127*. Vol. 706, No. 3210. 1931. *ABEL GEORGES LEMAITRE* [www.searchet.com]. *ABEL GEORGES LEMAITRE* [spaceboy.nasda.go.jp]. *GEORGES EDOUARD ETIENNE LEMAITRE* [astro4.ast.villanova.edu]. *MONSEIGNEUR GEORGES LEMAITRE* [www.philagodu.be].

12 EDWIN POWELL HUBBLE. *THE OBSERVATIONAL APPROACH TO COSMOLOGY*. Oxford University Press, Oxford, 1986. EDWIN POWELL HUBBLE. *THE REALM OF THE NEBULAE.* Yale University Press, New Haven, 1982. FIONA MACDONALD. *EDWIN HUBBLE HB: GROUNDBREAKERS*. Heinemann Library, London, 2001. *CIENCIA* [www.azc.uam.mx].

13 GEORGE GAMOW. *ATOMIC ENERGY IN COSMIC AND HUMAN LIFE*. Cambridge University Press, Cambridge, 1947. GEORGE GAMOW. *TRENTE ANNÉES QUI ÉBRANLÈNT LA PHISIQUE: HISTORIE DE LA THÉORIE QUANTIQUE*. Jacques Gabay, París, 2000. GEORGE GAMOW. *THIRTY YEARS THAT SHOOK PHYSICS: THE STORY OF QUANTUM THEORY*. Dover Pubns, Mineola, 1985. GEORGE GAMOW. *ONE TWO THREE... INFINITY: FACTS AND SPECULATIONS OF SCIENCE*. Dover Pubns, Mineola, 1988. GEORGE GAMOW. *MR. TOMPKINS IN PAPERBACK: COMPRISING 'MR. TOMPKINS IN WONDERLAND' AND 'MR. TOMPKINS EXPLORES THE ATOM'*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993. GEORGE GAMOW. *THE NEW WORLD OF MR. TOMPKINS: GEORGE GAMOW'S CLASSIC MR. TOMPKINS IN PAPERBACK*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999. GEORGE GAMOW. *THE GREAT PHYSICISTS FROM GALILEO TO EINSTEIN*. Dover Pubns, Mineola, 1988. *GEORGE GAMOW* [www.torinoscienza.it]. *GEORGE GAMOW*. [spaceboy.nasda.go.jp]. *GEORGE GAMOW*. [almaak.tripod.com].

14 FEDERICO ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 1997. Cap. I. PAOLO EMILIO TAVIANI. *SOBRE EL ORIGEN DE LA FAMILIA*. Le Monnier, Firenze, 1969. ALEJANDRO GARCÍA. *CIVILIZACIÓN Y SALVAJISMO EN LA COLONIZACIÓN DEL NUEVO MUNDO: UN ENSAYO SOBRE LA PENETRACIÓN DE LA CULTURA EUROPEA*. Universidad de Murcia, Murcia, 1986.

En la *Prehistoria* el ser humano no conoció la *escritura*; por tanto, al no disponerse de testimonios tangibles escritos, solo se puede atestiguar la existencia de esta etapa de la humanidad mediante herencias culturales disponibles (correspondientes a análisis de objetos, artículos de piedra, madera, hueso, marfil, cuerno o metal, residuos de fauna o flora, restos de habitaciones o vestigios sobre usanzas de la época).

Desde el siglo XV algunos científicos e historiadores, como *Leonardo Da Vinci*[15], mediante procesos investigativos, apoyados en el examen de instrumentos de piedra y otros materiales y objetos encontrados, tales como canoas, hachas, flechas, lanzas y utensilios de cocina, demuestran que el antecedente del hombre, el *homo sapiens*, procede desde épocas inmemoriales.

Estas consideraciones son resaltadas por *Sieveking* y *Becker* en su texto "*Historia económica universal*": "Durante épocas inacabables ha pugnado el hombre con la naturaleza para obtener su sustento. Aunque se han perdido muchos útiles de madera, conserva la tierra tal cantidad de herramientas, primero de piedra, después de bronce y de hierro, testimonio de esa lucha, que es posible relacionar entre sí estos hallazgos ordenándolos de manera determinada"[16].

Estos primeros avances fueron los hechos precursores para desarrollos científicos posteriores, incorporados en disciplinas como antropología, arqueología, geología, sociología, economía e historia.

Con la prosperidad de estas ciencias, se han identificado diversas etapas de la *Prehistoria*, como son las fases: *Precámbrica* (arcaica), *paleozoica* (primaria), *mesozoica* (secundaria), *cenozoica* (terciaria) y *cuaternaria*. Según estos estudiosos, los antecesores del ser humano surgieron en el período *plioceno*, que hace parte del ciclo *cenozoico*[17].

Al inicio, las relaciones sociales humanas eran de carácter no formal y esporádico, solo se ejercían para atender requerimientos de su *subsistencia*: Conseguir bienes esenciales, afrontar embates de la naturaleza, defenderse de agresiones de otras agrupaciones humanas, protegerse de ataques de bestias salvajes o aparearse.

Dentro de estas asociaciones, los individuos que mostraban mayores capacidades, fortaleza, asumían el liderazgo, entre ellos sobresalen líderes teocráticos, recolectores y cazadores. Luego, al utilizar su capacidad inventiva o intelecto, el hombre empieza a diferenciarse de otros animales y adquirir *status* de *ser racional*.

Durante la *edad de piedra* el hombre primitivo vivió eventos asignados con los calificativos de *salvajismo* y *barbarie*.

Se ha entendido como *salvajismo* el estado del hombre en el que imperó el individualismo, y su disposición se limitó a satisfacer requerimientos vitales para la *subsistencia*, lográndolos directamente de la naturaleza. Se caracterizó por habitar en árboles o cuevas, se alimentaba de vegetales, en especial, semillas, y las herramientas utilizadas eran ampliamente rudimentarias. La preocupación mayor fue la subsistencia, ejercida de forma rudimentaria y sustentada en la recolección de frutos, la caza y la pesca.

A medida que se ejercieron mayores competencias por el espacio entre diferentes grupos sociales, o se incrementaron los peligros frente a embestidas de fieras y bestias, o se ampliaron los desafíos por cambios bruscos de la naturaleza, por mutaciones en las condiciones climáticas o por pérdida de fertilidad del suelo, se forzaron migraciones y se generaron transformaciones en las conductas pretendiendo

15 LEONARDO DA VINCI. *CUADERNOS DE NOTA*. EDIMAT, Madrid, 1999 [LEONARDO DA VINCI. *THE NOTHEBOOKS OF LEONARDO DA VINCI: WOORD CLASSICS*]. Oxford University Press, New York, 1952]. DIANE A. S. STUCKART. *THE QUEEN'S GAMBIT*: *A LEONARDO DA VINCI MYSTERY*. Berkley Hardcover, Berkley, 2008.

16 HEINRICH JOHANN SIEVEKING Y CARL BECKER. *HISTORIA ECONÓMICA UNIVERSAL DE LA PREHISTORIA: ENSEÑANZAS ECONÓMICAS PARA DURANTE LA GUERRA Y LA POSTGUERRA*. D'Milagro, México, 1943. P. 7.

17 Ver: *ENCICLOPEDIA HISTORIA DE LA HUMANIDAD*. Planeta, Barcelona, 1977. JOSÉ AUGUSTA Y ZDENEK BURIAN. *EL ORIGEN DEL HOMBRE*. Suramericana, Bogotá, 1966. SHERPARD B. CLOUGH. *LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA CIVILIZACIÓN OCCIDENTAL*. Omega, Barcelona, 1975. GERALDINE NOVELO. *LA BIOLOGÍA CIENCIA DE LA VIDA*. Santa Clara, México, 1993. JUAN COMAS. *INTRODUCCIÓN A LA PREHISTORIA GENERAL*. Textos Universitarios, México, 1962. JAIRO CALLE OROZCO Y LUIS RAÚL RODRÍGUEZ LAMUS. *PREHISTORIA*. Bedout, Medellín, 1954. CARLOS GISPERT. *ENCICLOPEDIA AUTODIDACTA OCÉANO*. Vol. VII. Océano, Barcelona, 1995. *ERAS GEOLÓGICAS* en *ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA 2003*, Microsoft Corporation, 2003.

condiciones más favorables en términos de disponibilidad de recursos y de menores propensiones a riesgos. Este contexto inevitablemente propulsó avances tecnológicos, que delinearon mayores grados de evolución y progreso en el ser humano. Una de las principales innovaciones fue la invención del *fuego*, que selló el paso del *salvajismo* a la *barbarie*. Otra gran invención fue la concepción de la *rueda*. Con los progresos y conquistas se rompió el individualismo que reinó durante el período precedente.

Las grandes deficiencias, por actuar de manera individual, forjaron la conformación de colectivos, se resaltan las *hordas* y los *clanes*.

Los primeros indicios sociales del hombre primitivo fueron las *hordas*, que eran agrupaciones y no organizaciones sociales. Constituían asociaciones con ánimos exclusivos de resolver sus dilemas de subsistencia. Actuaban en especial para la caza. No existían normas, ni organización formal. Eran nómadas. Los más fuertes, o mayores conocedores del terreno o de las presas, sobresalieron en el grupo, convirtiéndose en *líderes* o *caudillos* y desplegaron su *hegemonía* o *poder*.

Otras asociaciones significativas de la Antigüedad fueron los *clanes*, cuyos miembros estaban identificados por pertenecer al mismo *tótem*. Se distinguían por invocar determinado animal, planta o cualquier otro elemento. Profesaban culto al elemento al que se rendía devoción, e inferían que dicho emblema disponía *dones*. Era dogma, que mezclaba fervor religioso con alegoría mitológica.

Se dice que el hombre en esta época era *salvaje* porque no actuaba de manera inteligente, sino por instinto, su accionar era orientado para resolver sus necesidades básicas, indispensables para lograr la subsistencia.

La *barbarie* se caracterizó por avances tecnológicos, conexos con la obtención de medios e instrumentos de producción eficientes y eficaces, que fueron utilizados no solo en cultivos y plantaciones, sino también en domesticación de animales, caza, pesca, transporte y vivienda. La especialización de actividades se orientó a la agricultura y a la ganadería. En este período surgieron las primeras familias, que se convirtieron en actores esenciales para impulsar el avance económico, social y cultural. El *orden social* estuvo condicionado por las condiciones del trabajo. Se adquirieron métodos de trabajo para el ejercicio de la actividad productiva. Hay gran avance en las relaciones sociales, mayor armonía colectiva, donde el parentesco o consanguinidad es ingrediente determinante. Se tiende a generar mayor especialización y división del trabajo, basado en diferenciaciones de sexo, castas y edades. Estas tendencias permitieron la gestación del comercio.

Durante este estadio germinó la *aldea*, de forma conjunta con el advenimiento y evolución de las actividades agropecuarias y la domesticación de animales. Su consolidación fue proceso amplio, antecedido por dilatados lapsos de nomadismo, que pretendían vencer dificultades, lograr la subsistencia y alcanzar un mejor estar, mas las vicisitudes soportadas indujeron a entorno sedentario. Se habitó en bohíos, chozas y otras viviendas rudimentarias, edificadas con productos naturales y sin mayor elaboración.

Se interpreta *barbarie* como el modo de vida del hombre primitivo que coadyuvó a su transformación a ser racional. Fue la vivencia lograda en el lapso entre sus estados salvaje y de racionalidad. Se presentó gran viraje en las condiciones sociales, económicas y culturales. Se generaron tendencias a cambios, como el paso del ser humano de nómada a estacionario, de actuar de manera individualizada a colectiva, de morar en cavernas a viviendas primitivas, de disponer instrumentos, herramientas y utensilios ampliamente rudimentarios a otros más elaborados, de ser eminentemente cazador y recolector a combinar estas actividades con otras novedosas como domesticar animales, cultivar, pescar, confeccionar artesanías, de recurrir a relaciones sociales esporádicas y poco congruentes (*hordas* o *manadas*) a sociedades más sólidas (*familia*).

Engels se refirió al advenimiento de la *barbarie*, interpretándolo dentro de su concepción *dialéctica* y enmarcándolo en su criterio de *lucha entre contrarios*. Desarrolló la *teoría materialista*, en la cual la finalidad del hombre es producir bienes e instrumentos de producción esenciales para su vivencia y la difusión de la vida humana mediante la procreación, con el fin de perdurar la especie. Se refirió a estos acontecimientos en los siguientes términos: "...Cuando menos desarrollado está el trabajo, más restringida

es la cantidad de sus productos y, por consiguiente, la riqueza de la sociedad, con tanta mayor fuerza se manifiesta la influencia dominante de los lazos de parentesco sobre el régimen social. Sin embargo, en el marco de este desmembramiento de la sociedad basada en los lazos de parentesco, la productividad del trabajo aumenta sin cesar y, con ella, se desarrollan la propiedad privada y el cambio, la diferencia de fortuna, la posibilidad de emplear fuerza de trabajo ajena y, con ello, la base de antagonismos de clase: Nuevos elementos sociales, que en el transcurso de generaciones tratan de adaptar el viejo régimen social a las nuevas condiciones, hasta que, por fin, la incompatibilidad entre uno y otro los llevó a la revolución completa"[18].

Tomando como base la concepción de *Engels*, se puede entender al *salvajismo* como estadio inferior o infancia del género humano, y *barbarie* como el ciclo en el que el hombre dominó su entorno. Se podría concluir que las relaciones sociales se derivan de las actividades económicas, lo que originó diferencias jerárquicas y culturales.

1.2 ERA ANTIGUA

La *época antigua* se encuentra delimitada por dos hechos trascendentales, hitos en los anales de la humanidad: Inició con el *surgimiento de la escritura* (hacia el año 3500 a. C.) y finalizó con la *caída del Imperio Romano de Occidente* (siglo V d. C.).

El inicio de la *Antigüedad* se simboliza con el advenimiento de la *escritura*, pero realmente lo que se pretende significar es el paso del ser humano de su condición salvaje a la de ser racional, lo que en realidad implica proceso ampliamente complejo, como se estudiará en esta sección.

Se supone que la *escritura* sirvió de apoyo a los mercaderes para realizar sus cuentas y servir de interlocución. Se considera que en *Mesopotamia*[19] se escribieron los manuscritos precursores, mediante tablillas de arcillas. Se encontró tabla escrita mediante *sistema de pictografía* en *Tell Brak*, que se remonta al año 3200 a. C. Posteriormente, se halló catálogo de arcilla con *escritura cuneiforme*, con símbolos muy sencillos, que se supone proceda del año 2800 a. C.[20].

En esta etapa surgieron las primeras comunidades organizadas, que perseguían como objetivo primordial la *supervivencia,* y se constituían en núcleos sociales consistentes, al disponer vínculos sólidos, soportes armónicos y afinidades colectivas (idiosincrasia, intereses, necesidades, costumbres, idioma, etnia y culto a sus antepasados comunes), que aseguraban gran cohesión y solidaridad entre sus miembros.

Sobresalen, entre estas antiguas organizaciones sociales, la *familia*, la *gens*, la *tribu* y el desarrollo de los primeros esquemas estatales, denominados usualmente *ciudades antiguas*, conocidas también como *ciudades helénicas* en alegoría a dicha organización estatal en la *antigua Grecia*.

En esta época, la mayor parte de las organizaciones sociales se caracterizaron por ser *guerreras*, contar con *estructura social y económica esclavista* y disponer amplio grado de *espiritualidad*, que condujo a la regencia de *líderes teocráticos*.

La *familia* es concebida como colectivo humano homogéneo y coherente, compuesta por miembros con vínculos sanguíneos inmediatos, que actuaban bajo la protección y liderazgo del *páter* (jefe de familia) y su conducta era *nómada*, puesto que deambulaban acorde con la posibilidad de resolver sus necesidades primarias[21].

---

18 FEDERICO ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Progreso, Moscú, 1884. Prefacio a la primera edición. P. 4.

19 ELENA CASSIN, JEAN BOTTÉRO Y JEAN VERCOUTTER. *LOS IMPERIOS DEL ANTIGUO ORIENTE: DEL PALEOLÍTICO A LA MITAD DEL SEGUNDO MILENIO* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. II, Parte I. Siglo XXI, Madrid, 1972. ELENA CASSIN Y JEAN VERCOUTTER. *LOS IMPERIOS DEL ANTIGUO ORIENTE: EL FIN DEL SEGUNDO MILENIO* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. III, Parte II. Siglo XXI, Madrid, 1972. ELENA CASSIN, JEAN BOTTÉRO Y JEAN VERCOUTTER. *LOS IMPERIOS DEL ANTIGUO ORIENTE: LA PRIMERA MITAD DEL PRIMER MILENIO* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. IV, Parte III. Siglo XXI, Madrid, 1972.

20 SHERPARD B. CLOUGH. *LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA CIVILIZACIÓN OCCIDENTAL*. Omega, Barcelona, 1975. C. W. CERAM (KURT WILHELM MAREK). *DIOSES, TUMBAS Y SABIOS*. Círculo De Lectores, Barcelona, 1982. *HISTORIA DE LA ESCRITURA* [www.monografias.com]. *HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA ESCRITURA* [http://www.ecured.cu]. *LA ESCRITURA CUNEIFORME* [http://es.wikipedia.org]. *LA ESCRITURA CUNEIFORME: LOS SUMERIOS* [http://www.portalplanetasedna.com.ar].

21 El desarrollo de la sociedad parte de la organización familiar, que logró gran cohesión, por: 1) Detentar propósitos comunes, ligados a resolver

La *familia* vista desde esta óptica es denominada por *Federico Engels* con el rótulo de *familia consanguínea*, dado que se desciende de parejas de hermanos, excluyendo la posibilidad sexual entre padres e hijos. Así, se integró grupo familiar conformado solo por padres, hijos y hermanos, sin caber parentesco más amplio. Al respecto, se refirió *Engels* en los siguientes términos: "La fisonomía típica de la familia de esta clase consiste en descender de pareja, que, a su vez, los descendientes en cada grupo particular son entre sí hermanos y hermanas y, por eso mismo, maridos y mujeres unos de otros"[22].

Posteriormente, se presentaron metamorfosis en la organización familiar tradicional, impulsada por la prohibición de relaciones sexuales entre hermanos, inicialmente uterinos y, luego, extendida a hermanos colaterales. También, se presentaron restricciones en las relaciones matrimoniales por grupos, delineándolas hasta conformar matrimonios por parejas (*monogamia*)[23].

La *gens* procedió de la unión de varias *familias* o *fratrías*, guardando las características básicas de estas, solo que admitió miembros con vínculos de consanguinidad no tan estrechos (aun cuando se mantiene la relación de parentesco entre sus miembros). El advenimiento de la organización social *gens* se debió a que la *familia* no fue efectiva para lograr los objetivos que perseguía.

También, la *gens* disponía de regente, que ejercía la hegemonía y la protección, análogo al *pater* en la *familia*. Mantuvo su carácter *nómada*. Dispuso de creencias religiosas y sepulturas propias, heredadas entre generaciones, y mantuvo idiosincrasia, costumbres, necesidades, idioma, intereses y finalidades comunes.

Federico Engels concibió la *gens* de la siguiente forma: "La institución de la *gens*, nacida inmediatamente de la *familia consanguínea*, formó la base del orden social de la mayoría de pueblos de la tierra y, de la cual, se pasa en *Grecia* y en *Roma*, sin transiciones, a la civilización"[24].

Por su parte, *Alexander Mishulin* diferenció entre *gens materna* y *paterna*. La definió, así: "La *gens* se componía de grupo de personas, parientes consanguíneos entre sí"[25].

La *tribu* prosperó cuando la *gens* encontró obstáculos para lograr sus propósitos (resolver necesidades básicas, repeler ataques externos, sortear embates de la naturaleza, entre otros). Se formó de la unión de varias *gens*.

La *tribu* fue regentada por el *jefe de tribu*, *caudillo*, *guía*, *tribuno* o *cacique*, se conformó de la alianza de distintas *gens* y, así, no todos sus miembros mantuvieron vínculos de consanguinidad, que identificaba a las organizaciones sociales anteriores. Conservó el carácter de *nómada*.

Las primeras sociedades se caracterizaron por su organización *comunitaria*, donde el producto obtenido de manera colectiva era de propiedad de la agrupación. Sin embargo, se consintió la *propiedad* sobre los instrumentos de producción (herramientas) generados por la capacidad inventiva de cada uno, que luego se amplió hacia otras pertenencias: Producido o resultado de la actividad económica, tierras, otros individuos y, en fin, diferentes objetos. Esto es resaltado por *Mishulin*, quien enunció: "La igualdad que antes existía en la *gens*, comenzó a desaparecer y eso sucedió porque, en lugar de la propiedad común, que existía antes, apareció la *propiedad privada*... Algunas *familias* acumularon más tierras, más ganado, más cautivos que otras. Entonces ya no matan a los prisioneros como lo hacían antes, pues preferían convertirlos en esclavos y destinarlos a los trabajos pesados. Ciertos individuos acumularon de este modo medios de producción: Herramientas, tierra y hasta hombres (esclavos)"[26].

---

sus necesidades básicas: Alimentación, salud, agua potable, techo, entre otros requerimientos esenciales, así como otro propósito esencial, lograr protegerse ante eventuales peligros, es decir, ataques externos de otros grupos humanos o de animales y embates de la naturaleza. 2) Núcleo social sólido, que se consolidó gracias a la disposición de amplios vínculos y contar con afinidades colectivas, que aseguraron gran solidaridad y alianza entre sus miembros, puesto que disponía de identidad en credo, idioma, intereses, costumbres, idiosincrasia, respeto por sus antepasados, entre otras características que proporcionaban a este grupo social carácter de colectividad homogénea. 3) Presencia de jefe del hogar o *páter*, que impartía la autoridad y hegemonía, ejercía el liderazgo, la conducción y la protección sobre el grupo familiar y aseguraba la armonía de los intereses individuales.

22 FEDERICO ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 1997. Pp. 23, ss.

23 FEDERICO ENGELS concibe varias organizaciones sociales familiares: *Consanguínea*, *Punalúa*, *Sindiásmica* y *Monogámica*. Ver: FEDERICO ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Id. Cap. II.

24 FEDERICO ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Id. Pp. 24, ss.

25 ALEKSANDR VASILEVICH MISHULIN. *HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD*. Futuro, Buenos Aires, 1958. P. 8.

26 ALEKSANDR VASILEVICH MISHULIN. *HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD*. Id. P. 10.

El período inicial de la *Edad Antigua* se caracterizó por la conformación de las primeras *organizaciones estatales*, conocidas con el epíteto de *ciudades antiguas*, estamentos que alcanzaron grandes progresos.

Existen diferentes tesis[27] sobre las razones que permitieron la constitución de los *Estados primitivos*. Es factible que varias de ellas hayan tenido incidencia en determinadas latitudes del universo o que otras se hayan ejercido conjuntamente. Entre las tesis más sobresalientes se mencionan:

- Dificultades de asegurar la *subsistencia* mediante costumbres *nómadas*. Se considera que la única forma de lograr la *supervivencia* era asegurando la posesión de determinado espacio, la propiedad sobre la tierra.
- Cambio en las costumbres del hombre primitivo de cazador, pescador y recolector a agricultor y domesticador de animales, que los obligó a generar hábitos sedentarios para el cuidado y atención de sus cultivos.
- Las prácticas religiosas condujeron a mayor grado de comportamientos estacionarios, relativos al vínculo a escenarios que accedieron asegurar los oficios místicos.
- La conquista militar de pueblos guerreros nómadas sobre pueblos agrícolas, que tendían hacia situaciones de asentamiento.
- La forma de asegurar el *poder* de algunos miembros de la sociedad sobre otros, a través del sometimiento. El espacio geográfico aseguraba a los gobernantes ejercer el ocio y les garantizaba que los subyugados ejecutaran trabajos y practicaran oficios.

La *ciudad antigua*[28] surgió de tribus que se transformaron de nómadas en sedentarias o estacionarias y, con ello, lograron la apropiación del suelo y la demarcación del territorio, ello consintió la delimitación del espacio geográfico y la salvaguarda de su *soberanía*. Esta ubicación definitiva fue soportada por factores económicos como la especialización y la división social del trabajo, que no obliga a los individuos a movilizarse, deambular, para lograr su supervivencia. Este aspecto es resaltado por *Hermann Heller*: "La función del Estado determinada por el territorio se hace necesaria en el momento en que se llega a cierta etapa caracterizada por el sedentarismo y por la división del trabajo muy desarrollada"[29].

Los *Estados antiguos* se consolidaron al ejercer la posesión del espacio o la apropiación de las tierras. Establecieron delimitación del territorio y desplegaron soberanía. En los primeros Estados sus habitantes tuvieron la opción de escoger los predios más fértiles y mejor ubicados geográficamente, frente a gran disponibilidad de terrenos y escasez relativa de individuos. A medida que la población fue creciendo se presentó disputa por el suelo, cada vez era más restringida su disposición.

En las conformaciones de los Estados más remotos, las comunidades pretéritas se apropiaron del espacio hasta donde la naturaleza les admitió, de tal manera que las delimitaciones del territorio fueron de índole natural. Así, los accidentes geofísicos se convirtieron en factores que estipularon las fronteras de los Estados más antiguos, como: Mares, ríos, lagos, bosques, precipicios, cañones, pantanos, montañas, desiertos, depresiones, etc.

A medida que la población mundial crecía, generando alta densidad poblacional y escasez del espacio, se suscitaron pugnas por el territorio, de tal manera que a los factores naturales se adicionaron delimitaciones

27 JOHN A. HALL Y G. JOHN IKENBERRY. *EL ESTADO*. Alianza Editorial, Madrid, 1993. Cap. II. FEDERICO ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 1997. JOHN LOCKE. *TWO TREATISES EN GOVERNMENT*. Cambridge University Press, Cambridge, 1987. LEWIS R. BINFORD. *IN PURSUIT OF THE PAST: DECODING THE ARCHAEOLOGICAL RECORD, WITH A NEW AFTERWORD*. University of California Press, Princeton, 2002. Cap. VIII. PIERRE CLASTRES. *SOCIETY AGAINST THE STATE: THE LEADER AS SERVANT AND THE HUMANE USES OF POWER AMONG THE INDIANS OF THE AMERICAS*. Basil Blackwell, New York, 1977. WOLFRAM EBERHARD. *CONQUERORS AND RULERS SOCIAL FORCES IN MEDIAVAL CHINA*. Leiden, Brill, 1965. MICHAEL MANN. *SOURCES OF SOCIAL POWER*. Cambridge University Press, Cambridge, 1988. Vol. I, Cap. II. GONZALO BRAVO. *HISTORIA DEL MUNDO ANTIGUO: UNA INTRODUCCIÓN CRÍTICA*. Alianza, Madrid, 1994.

28 La *ciudad antigua* fue institución surgida por la agrupación de tribus diferentes, que realizaban alianzas para protegerse de otros y para lograr objetivos comunes, siendo el principal de ellos asegurar la *supervivencia*. Se constituye por grupo de individuos con características, idiosincrasia, gustos, necesidades, intereses, costumbres, idioma y credo comunes.

29 HERMANN HELLER. *TEORÍA DEL ESTADO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. P. 220.

arbitrarias y artificiales, ejercidas a través de la fuerza, resultantes de confrontaciones por el poderío, o mediante concertaciones, actuaciones basadas en acuerdos[30]. Con el desarrollo tecnológico y científico, en la actualidad existen técnicas sofisticadas para determinar el confín del territorio.

Al respecto, *Hermann Heller* se refirió a las condiciones de sociedades antiguas y las evoluciones contemporáneas para establecer los límites del Estado. Precisó: "En general, se puede decir que las fronteras formadas por accidentes naturales de superficie terrestre han perdido mucho de su función separadora a causa del progreso de la técnica y del cultivo agrario... En la actualidad, las fronteras consistentes en accidentes del relieve, tanto naturales como de origen cultural, desempeñan papel mucho menos importante que el de las fronteras políticas de carácter nacional"[31].

Al existir competencia por el territorio, abundancia de individuos y escasez de terrenos, surgieron imperativos para asegurar la soberanía: "El asentamiento en determinado lugar geográfico, limitado por la vecindad de otros pueblos, hace precisa la unidad de acción para la protección de este espacio así como su eventual ampliación"[32].

Otro aspecto que caracterizó a estos Estados ciudades antiguos fue el dominio de clases sociales, propiciado por élites poderosas sobre grupos débiles, que organizaron sus propios sistemas de justicia, siempre a favor de los fuertes[33].

Al igual que las organizaciones sociales que la presidieron, la *ciudad antigua* dispuso de dirección de mandatario o regente. Estas sociedades primitivas poseían *Estado burocrático organizado*, economía relativamente planificada y actividad comercial y financiera desarrollada[34].

Sin embargo, no se dispone de suficientes soportes escritos, que incorporen análisis económicos y respaldos científicos que permitan dilucidar de manera más precisa sus características y corroborar las

30 Así, en el mundo contemporáneo se recurre como alternativas a *laudos de tribunales judiciales internacionales* o *métodos alternativos de resolución de conflictos -sistemas de justicia informal-*, como *tercerías* o *hetero-composiciones: Mediaciones* (proceso no antagónico con participación de tercero neutral, que se propone ayudar a las partes para negociar y alcanzar resultados recíprocos aceptables); *arbitrajes* (las partes de común acuerdo someten sus controversias futuras y presentes al conocimiento de árbitro individual o arbitraje colegiado -tribunales-); *conciliaciones* (intervención de tercero para lograr entendimiento entre las partes de la contienda o juicio, que implica recíprocas concesiones para lograr acuerdo razonable para ambas); *sistemas especializados* (algunos países disponen la figura de *conciliador extrajudicial*, consistente en profesional especializado, que no necesita ser abogado, en esencia es negociador, debe reunir las condiciones estipuladas por la Ley, ha sido objeto de capacitación y debe estar acreditado por el órgano estatal competente para ejercer estas funciones; su propósito es asistir a las partes en los conflictos para la solución de sus diferencias como tercero neutral y está facultado para proponer fórmulas de solución a consideración de las partes. También, algunos cuentan con *centros de conciliación*, referente a entidades sin fines de lucros, constituidas, inscritas y autorizadas por el ente estatal competente para brindar servicios de conciliación extrajudicial). También, se han diseñado *sistemas espontáneos* (modalidades que corresponden a prácticas culturales, de tradición y vigencia ancestrales y comunitarias, que logran conocer y resolver las disputas entre países, grupos de personas o personas) y, *negociaciones* o *autocomposiciones* (esquema de concertación que concede prorrogativas para permitir acuerdos, consiste en medio para llegar al arreglo de los conflictos con la presencia de elementos competitivos y cooperativos; es sistema civilizado para resolver desavenencias, mediante proceso de formalización de arreglos que satisfacen los intereses de las partes en litigio; se refiere a la denominada *autocomposición*, que es la disposición de las partes en conflicto para abordar directamente la solución de sus litigios, comunicándose y negociando sin la intervención de terceros). CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. "*MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES AMERICANOS*". SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA, Washington, 2001 disponible en [www.oas.org]. HUBERT TOUZARD. *LA MEDIACIÓN Y LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS*. Herder, Barcelona, 1981. JAY FOLBERG Y ALISON TAYLOR. *RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SIN LITIGIOS*. Noriega, México, 1992. JULIO GOTTHEIL Y ADRIANA SCHIFFRIN. *MEDIACIÓN UNA TRANSFORMACIÓN EN LA CULTURA*. Paidós Iberia, Buenos Aires, 1996. GERARD I. NIERENBERG. *EL NEGOCIADOR COMPLETO: CONOZCA LAS TÉCNICAS Y HABILIDADES DE LA PRIMERA AUTORIDAD MUNDIAL EN NEGOCIACIÓN*. Limusa, México, 1994. JOSEP REDORTA LLORENTE. *CÓMO ANALIZAR LOS CONFLICTOS: LA TIPOLOGÍA DEL CONFLICTO COMO HERRAMIENTA DE MEDIACIÓN*. Paidós Iberia, Barcelona, 2004. JOSEPH P. FOLGBER, TRICIA S. JONES Y JORGE PIATIGORSKY. *NUEVAS DIRECCIONES EN MEDIACIÓN: INVESTIGACIÓN Y PERSPECTIVAS COMUNICACIONALES*. Paidós, Buenos Aires, 1997. MARINÉS SUARES. *MEDIACIÓN: CONDUCCIÓN DE DISPUTAS COMUNICACIÓN Y TÉCNICAS*. Paidós, Buenos Aires, 1996. JORGE HERNÁN GIL. *NUEVO RÉGIMEN DE ARBITRAMENTO*. Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1999. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. *MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS*. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1998.

31 HERMANN HELLER. *TEORÍA DEL ESTADO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. Pp. 161, s.

32 HERMANN HELLER. *TEORÍA DEL ESTADO*. Id. Pp. 119, s.

33 JOHN A. GARRATY Y PETER GAY. *EL MUNDO ANTIGUO*. Bruguera, Barcelona, 1981.

34 Tómese como ilustración al pueblo de *Babilonia*, donde es posible destacar el gobierno del rey *Hammurabi*, que en el siglo XVIII antes de *Cristo* desarrolló *código de leyes*, conocido como *Código de Hammurabi*, uno de los documentos más antiguos de la humanidad, compuesto por 150 párrafos de escritura cuneiforme, que incorporó los principios legislativos babilonios y abarcó la totalidad de los casos suscitados por el préstamo, el interés, las garantías, las finanzas, la herencia, las pruebas, los accidentes naturales, los robos, las pérdidas, entre otros aspectos no menos importantes. El Código fue clasificado en dos grandes áreas: Derecho de familia y administración de tierras y del comercio y en tres grupos, en consideración de la división social de la población. Se apoyó en la *Ley del Talión*, castigos acorde con los daños originados. Sus estipulaciones son en la actualidad objeto de consultas. Este legado fue grabado en monolito cilíndrico de diorita negra y se dispone en el *Museo del Louvre* en *París*.

actuaciones de estas organizaciones sociales.

Sobre los origines del *Estado* se refirieron *John A. Hall* y *G. John Ikenberry*, apoyados en la controversia que sobre este tema desarrollan las *tesis liberales* y *marxistas*. Anotaron: "La mayor parte de la historia humana no ha contado con presencia de Estados. Los restos fósiles muestran trazas del *homo sapiens* hace cuarenta mil años, pero el primer Estado aparece hasta el año 3000 a. C. en *Mesopotamia*. Tanto el *liberalismo* como el *marxismo* tienen concepciones evolucionistas de los orígenes del Estado. Afirman que el modo de vida de los cazadores recolectores se hizo obsoleto y fue reemplazado por aquella *invención* de la agricultura, posteriormente denominada *Revolución Neolítica*; se considera que la mayor complejidad social resultante, en ocasiones asociada al progreso en la organización política con el paso de la banda a la tribu, condujo a la creación del Estado"[35].

Alexander Mishulin interpretó la formación del *Estado* de acuerdo con la siguiente argumentación: "Los ricos obligan a los pobres a trabajar para ellos... En los primeros tiempos, los mismos jefes juzgaban y penaban a la población por distintos delitos. Más tarde aparecieron, entre los ricos, ayudantes del jefe: Jefes de círculos, de grupos, jueces, jefes de comunidades y estribas. Los dirigentes, la gente notable y los ricos se convirtieron en clase dominante; el resto de la población es clase oprimida. Así, se formaron los Estados de clase, primeros pequeños y luego más grandes. El Estado daba poder a los propietarios de esclavos... Los grandes Estados más antiguos que conocemos surgieron en los valles, junto a los ríos: valle del *Nilo*, al norte de *África*, en las tierras bajas de los ríos *Tigris* y *Éufrates*, en el *Asia Menor*; junto al *Indo* y al *Ganges*, en la *India*; junto al *río Amarillo*, en *China*. En esos valles, antes que en otras partes, los hombres comenzaron a pasar a la agricultura en gran escala, a acumular riquezas y a progresar..."[36].

Los *Estados ciudades* de la Antigüedad existieron en todos los pueblos conocidos en ese entonces. Sobresalen las teocracias nacionales, como la practicada en *Babilonia*, entre otras ciudades, caracterizadas por poseer administración estatal sólida y coherente.

El progreso de los *Estados antiguos* se caracterizó por desarrollo económico prolífero, basado en el comercio y la producción de bienes agrícolas, pecuarios, mineros, artes y materiales para la guerra. La fecunda actividad mercantil y sus secuelas expansionistas condujeron a esquema ampliamente esclavista y colonial, que tuvo su principal difusión en el *Mediterráneo*[37]. Gran parte del desenvolvimiento económico y sus efectos sociales, culturales y políticos de las antiguas civilizaciones tuvieron como principal escenario al *mar Mediterráneo* o *mare nostrum*, como lo denominaron los romanos. Este aspecto es destacado por el historiador *Jules François Toutain*: "Según la opinión corriente de los científicos europeos, la vida de la *Edad Antigua* se desarrolla, principalmente, en el litoral del *Mediterráneo*: Las civilizaciones del oriente clásico se relacionan con la cultura aparecida en las orillas de ese mar... Llegó época, en la cual, este mar influyó en regiones en las que los ríos desembocaban en otros mares, cuyos climas contrastaban con los de los países mediterráneos, *Lusitania*, *Galia*, *Bretaña* y los valles del *Rin*, en *Occidente*, y en *Oriente* los desiertos de *Siria* y *Arabia*, los bordes del *Éufrates* y las costas del mar *Eritreo*, todas estas regiones, por sí mismas, se volvieron hacía el *Mediterráneo*, que atrajo y mantuvo, en su órbita, durante muchos siglos, la actividad económica de ellos"[38].

Algunos de estos *Estados ciudades* se convirtieron en imperios[39], ciudad que dominaba y sometía a otras

35 JOHN A. HALL Y G. JOHN IKENBERRY. *EL ESTADO*. Alianza Editorial, Madrid, 1993. P. 35.

36 ALEKSANDR VASILEVICH MISHULIN. *HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD*. Futuro, Buenos Aires, 1958. Pp. 10, s.

37 HERMANN BENGTSON. *EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA ANTIGUA: GRIEGOS Y PERSAS* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. V, Parte I. Siglo XXI, Madrid, 1972. PIERRE GRIMAL. *EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA ANTIGUA: EL HELENISMO Y EL AUGE DE ROMA* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. VI, Parte II. Siglo XXI, Madrid, 1972. PIERRE GRIMAL. *EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA* ANTIGUA*: LA FORMACIÓN DEL IMPERIO ROMANO* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. VII, Parte III. Siglo XXI, Madrid, 1972. FERGUS MILLAR. *EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA ANTIGUA: EL IMPERIO ROMANO Y SUS PUEBLOS LIMÍTROFES* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. VIII, Parte IV. Siglo XXI, Madrid, 1972. FRANZ GEORG MAIER. *LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO MEDITERRÁNEO: SIGLOS III-VIII*. en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Vol. IX. Siglo XXI, Madrid, 1972. AVERIL CAMERON. *EL MUNDO MEDITERRANEO EN LA ANTIGUEDAD TARDIA: 395-600*. Crítica, Barcelona, 1998.

38 JULES FRANÇOIS TOUTAIN. *LA ECONOMÍA EN LA EDAD ANTIGUA*. Cervantes, Barcelona, 1929. P. 5, s.

39 ARISTÓTELES. *ÉTICA NICOMAQUEA. LA POLÍTICA*. Porrúa, México, 1985. PLATÓN. *OBRAS COMPLETAS*. Aguilar, Madrid, 1977. HERODOTO. *LOS NUEVE LIBROS DE LA HISTORIA*. Sarpe, Madrid, 1983. PLUTARCO. *VIDAS PARALELAS: ALEJANDRO - CÉSAR*. Espasa-Sarpe, Madrid, 1980. HOMERO. *LA ILIADA*. Juventud, Barcelona, 1984. *LA ODISEA*. EDAF, Madrid, 1989. JENOFONTES. *LA ANÁBASIS*. Juventud, Barcelona, 1978. TITO LIVIO. *HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN*. Gredos, Madrid, 1990. TITO LIVIO. *HISTORIA RO-*

ciudades. Se resaltan las supremacías de: *Biblos*, *Tiro, Ur*, *Larsa*, *Uruk*, *Susa*, *Babilonia*, *Assur*, *Ninive, Kish, Umma, Atenas*, *Esparta, Tebas, Efeso, Epiro, Mesenia*, *Corinto, Tesalia, Etolia, Acarmania, Macedonia, Roma*, *Constantinopla, Alejandría*.

En *Grecia* las *familias* se unieron para conformar *fratrías* y en *Roma* para forjar *curias*, de estas alianzas se derivaron las *tribus*, que permitieron el surgimiento de la *ciudad*.

El floreciente ordenamiento político, económico, social y cultural que exhibieron las antiguas instituciones administrativas de *Grecia* y *Roma* alcanzó avances inusitados. Sociedades altamente similares por sus convergencias idiosincrásicas, costumbres y creencias. El profesor *Fustel De Coulanges* destaca esta apreciación con el siguiente razonamiento: "Se asocian en el mismo estudio a romanos y griegos, porque estos dos pueblos, ramas de la misma raza y que hablan dos idiomas salidos de la misma lengua, han tenido también fondo de instituciones comunes y han atravesado serie de revoluciones semejantes"[40].

La jurisprudencia, las instituciones, las creencias religiosas y las costumbres familiares y sociales emanadas de estas colectividades, así como el progreso logrado, son paradigmas para las comunidades subsiguientes y actuales, de allí que con marcada frecuencia son emuladas, investigadas y consultadas.

En el devenir histórico de la *magna Grecia* se destacan diferentes períodos, que de manera muy amplia se pueden fraccionar en cinco grandes eras: *Prehistórica*, *arcaica*, *clásica*, *helenística* y *decadencia*[41]. Se adjudica a dos hechos la expansión de la cultura helénica o griega en otras latitudes: Las colonizaciones griegas (años 700 a 500 a. C.) y las grandes conquistas de *Alejandro Magno* (336 a 327 a. C.). Así, las raíces de su lengua, de su literatura, de su filosofía y, en general, de sus aportes a la ciencia se difundieron desde tiempos remotos por diferentes regiones, en especial, *Europa Occidental* y *Oriental*, *Asia Menor* y *Norte de África*.

En *Grecia*, durante el *período arcaico*, la *civilización helénica* logró condiciones de progreso y cohesión, gracias a su identidad de lengua, religión, costumbres y territorio común, ubicada en torno a la *península griega*. Como resultado a esta afinidad surgió la *polis*, la *ciudad Estado*[42]. En ella se pudo contemplar las características básicas de la cultura griega, los conflictos surgidos entre sus diversas ciudades por asegurar el dominio y la forma como se ejerció el poder político, que podría sintetizarse en tres: *Oligarquía*, *tiranía* y *democracia*. La *polis* fue institución autónoma e independiente, mas no cerrada. Su gran avance cultural y económico se derivó de la apertura a las relaciones sociales externas, que

MANA. Porrúa, México, 1969. TITO LIVIO. *LA MONARQUÍA ROMANA*. Aguilar, Madrid, 1976. CAYO JULIO CÉSAR. *COMENTARIOS DE LA GUERRA DE LAS GALIAS*. Espasa-Sarpe, Madrid, 2001. CAYO JULIO CÉSAR. *COMENTARIOS DE LA GUERRA CIVIL*. Sarpe, Madrid, 1985. TÁCITO. *ANALES*. Gredos, Madrid, 1990. SUETONIO. *VIDA DE DOCE CÉSARES*. Juventud, Barcelona, 1978. *LA GUERRA DE JUGURTA*. Espasa - Sarpe, Madrid, 1986. TUCIDIDES. *HISTORIA DE LA GUERRA DEL PELOPONESO* en *HISTORIADORES GRIEGOS*. Aguilar, Madrid, 1969. FUSTEL DE COULANGES. *LA CIUDAD ANTIGUA: ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA*. Porrúa, México, 1983. WOLFGANG KUNKEL. *HISTORIA DEL DERECHO ROMANO*. Ariel, Barcelona, 1982. TEODORO MOMMSEN. *HISTORIA DE ROMA*. Aguilar, Madrid, 1962. MARC BLOCH. *INTRODUCCION A LA HISTORIA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976. JOAN ROIG OBIOL. *ATLAS HISTÓRICO*. Vicens Vives, Barcelona, 1995. LEÓN HOMO. *LAS INSTITUCIONES POLITICAS ROMANAS, DE LA CIUDAD AL ESTADO*. UTEHA, México, 1958. JOSÉ MANUEL ROLDÁN HERVAS. *INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA ANTIGUA*. Itsmo. Madrid, 1975. EMILSSEN GONZÁLEZ DE CANCINO. *MANUAL DE DERECHO ROMANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985. CARLOS J. MEDELLÍN Y CARLOS MEDELLÍN F. *LECCIONES DE DERECHO ROMANO*. U. Externado de Colombia, Bogotá, 1985. FRANCESCO DE MARTINO. *INDIVIDUALISMO Y DERECHO PRIVADO ROMANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1978. Traducción de FERNANDO HINESTROSA. PILAR HERNÁNDEZ URIEL Y ANA MARÍA VÁZQUEZ HOYOS. *DICCIONARIO DEL MUNDO ANTIGUO: PRÓXIMO ORIENTE, EGIPTO, GRECIA Y ROMA*. Alianza, Madrid, 1994. PAUL PETIT. *HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD*. Labor, Barcelona, 1979. *VIDA COTIDIANA DE EGIPTO. IMPERIO NEOBABILÓNICO. ESTRUCTURAS IMPERIO PERSA. PERSIA. MAGANA GRECIA. ROMA ALTO IMPERIO*. [www.arteohistoria.com]. *CIVILIZACIÓN II* [www.geocities.com].

40 FUSTEL DE COULANGES. *LA CIUDAD ANTIGUA: ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA*. Porrúa, México, 1983. P. 1.

41 *ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA*. Tomo XXVI. Editorial Europeo Americana, Madrid, 1981. SAN MATEO TECOLOAPAN. *NUEVA ENCICLOPEDIA TEMÁTICA*. Tomo VIII. Editorial Mexicana, México, 1969. *GRAN ENCICLOPEDIA RIALP*. Tomo XI. RIALP, Madrid, 1981. CARL GRIMBERG. *GRECIA* en *HISTORIA UNIVERSAL*. Círculo de Lectores, Bogotá, 1984. HERMANN BENGSTON. *HISTORIA DE GRECIA DESDE LOS COMIENZOS HASTA LA ÉPOCA IMPERIAL ROMANA*. Gredos, Madrid, 1986.

42 ARNALDO MOMIGLIANO. *LA HISTORIOGRAFÍA GRIEGA*. Crítica, Barcelona, 1984. PETER LEVI. *GRECIA: CUNA DE OCCIDENTE*. Círculo de Lectores, Barcelona, 1989. GUSTAVE GLOTZ. *LA CIUDAD GRIEGA*. UTEHA, México, 1957. ANDRÉ JARDÉ *LA FORMACIÓN DEL PUEBLO GRIEGO*. UTEHA, México, 1960. MARCEL DETIENNE. *LOS MAESTROS DE VERDAD EN LA GRECIA ARCAICA*. Taurus, Madrid, 1982. WERNER PAIDEIA JAEGER. *LOS IDEALES DE LA CULTURA GRIEGA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. "*L'INVENZIONE DELLA POLIS*" en C. D. "*L'EGITTO, LA GRECIA E L'ARTE DELLE ORIGINE*". Serie: *LA GRANDE STORIA DELL'ARTE* di Einaudi e La Repubblica. Roma, 2001. GILBERT LAFORGUE. *ORIENTE Y GRECIA*. EDAF, Madrid, 1975. OSWYN MURRAY. *GRECIA ARCAICA*. Taurus, Madrid, 1988.

identificó su evolución histórica. Desde el siglo VIII a. C., se perfiló la consolidación de la supremacía de *Atenas* y *Esparta* frente a otras ciudades. Constituyeron las *ligas de Delos* y *del Peloponeso*, logrando amplia hegemonía durante los siglos V y IV a. C.[43].

El período *clásico*[44] es el de mayor complejidad en su estructura, si bien en comparación con las otras fases no es muy amplio en su extensión temporal. Se desarrolló básicamente durante los siglos V y IV a. C., lapso comprendido entre las *guerras médicas* y el final del reinado de *Alejandro Magno*. Fue período de grandes evoluciones, que incluyó diferentes sucesos ampliamente reconocidos por historicistas y otros investigadores científicos.

El *universo helénico* tomó como médula los siglos VIII a IV a. C., delimitado por el período comprendido entre las grandes migraciones en el *Egeo* hasta la muerte de *Alejandro Magno*. Fue la coyuntura de mayores progresos políticos, económicos, culturales y sociales de la *antigua Grecia*. Los *griegos* promovieron su identidad racial, fervor nacionalista, que perfiló en xenofobia, hasta el punto de solo calificar como *culto* a su propio pueblo, *helenos*[45], diferenciándolo de otras razas denominadas bárbaras, como sinónimo de no civilizadas o no cultas.

El *período helenístico* se gestó con los triunfos de *Alejandro Magno* en *Asia* y el *norte de África*, que le permitió promover grandes desarrollos culturales y generar amplios avances económicos[46]. Estos progresos incidieron para modernizar los procesos productivos e internacionalizar las actividades económicas, mediante proceso comercial abierto. Se podría entender como la traslación del *imperio griego* hacia el oriente. La *civilización helenística*, denominada *Hélade*, incluyó como epicentro las *penínsulas Anatolia* y *Balcánica*, las *islas del mar Egeo*, el *Asia Menor* y *Egipto*. Afloró gran proceso urbanístico, prosperando numerosas y notables ciudades. Se resaltan, entre otras, las diferentes *Alejandría* de *Egipto*, *Antioquía*, *Sogdiana*, *Arcosia*, *Aria*, varias en el valle del *Indo*, *Alejandreschata* en el *Turquestán*[47]. *Alejandro Magno* impulsó políticas urbanas, en especial tributarias, mediante incentivos. La pujanza cultural y económica fue asumida con resolución por las municipalidades fundadas en oriente; en contraste, la península griega fue abandonada. Hubo gran progreso de las artes y auge académico e intelectual.

Con la muerte de *Alejandro Magno* en *Babilonia*, año 323 a. C., se empezó a desplomar el *Imperio* y, con ello, a sepultar la *cultura helenística*[48]. Emergió el período de *decadencia*. Los *diádocos*[49], generales macedonios, substituyeron y fraccionaron el imperio para satisfacer intereses personales, germinaron varios reinos: *Seleuco* en *Asia* (*Siria* y demás colonias), *Tolomeo* en *África* (*Egipto* y territorios vecinos), *Ántigono* en *Europa* (*Grecia*, *Macedonia* y otras comarcas) y los reinos menores de las islas de *Rodas*, *Pérgamo* y *Ponto*. De manera progresiva se fueron perdiendo los territorios. También las confrontaciones entre coaliciones de ciudades resintieron a la *magna Grecia*, se resalta el enfrentamiento entre las ligas *Etolia* y *Aquea*, a principios del siglo III. Hacia el año 146 a. C., *Grecia* se convirtió en provincia romana de manera paulatina, hasta incorporar al *imperio romano* a *Egipto*, último reino helenístico integrado en el año 30 a. C., cuando *Octavio* venció a *Marco Antonio* y *Cleopatra* en el *Accio*. Fue el fin de la *supremacía griega*.

Para los *antiguos griegos* la *polis* fue institución política, económica, cultural y social caracterizada por su unidad administrativa, organización funcional y delimitación geográfica. Fue escenario de la vida

43 ANDRÉ JARDÉ *LA FORMACIÓN DEL PUEBLO GRIEGO*. UTEHA, México, 1960. GUSTAVE GLOTZ. *LA CIUDAD GRIEGA*. UTEHA, México, 1957. "*L'INVENZIONE DELLA POLIS*", en C. D. "*L'EGITTO, LA GRECIA E L'ARTE DELLE ORIGINE*". Serie: *LA GRANDE STORIA DELL'ARTE* di Einaudi e La Repubblica. Roma, 2001. OSWYN MURRAY. *GRECIA ARCAICA*. Taurus, Madrid, 1988.

44 JOHN K. DAVIES. *LA DEMOCRACIA Y LA GRECIA CLÁSICA*. Taurus, Madrid, 1981.

45 Según *Homero* el léxico *heleno* proviene de tribu del sur de *Tesalia*. El término es de origen latín, que designaba a pequeña tribu del *Épico*, con la que los romanos tuvieron estrecha relación. Genealógicamente, su origen es mitológico, se designó a héroes divinos, a los que se rendían culto religioso. Los pequeños *Estados helénicos* eran autónomos y desarrollaron madura evolución política.

46 CLAIRE PRÉAUX. *EL MUNDO HELENÍSTICO. GRECIA Y ORIENTE, DESDE LA MUERTE DE ALEJANDRO HASTA LA CONQUISTA DE GRECIA POR ROMA (323-146 a. C.)*. 2 vols. Labor, Barcelona, 1984. WILLIAM WOODTHORPE TARN Y GUY THOMPSON GRIFFITH. *LA CIVILIZACIÓN HELENÍSTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

47 JULES FRANÇOIS TOUTAIN. *LA ECONOMÍA EN LA EDAD ANTIGUA*. Cervantes, Barcelona, 1929. P. 117.

48 CLAIRE PRÉAUX. *EL MUNDO HELENÍSTICO. GRECIA Y ORIENTE, DESDE LA MUERTE DE ALEJANDRO HASTA LA CONQUISTA DE GRECIA POR ROMA (323-146 a. C.)*. 2 vols. Labor, Barcelona, 1984. HERMANN BENGSTON. *HISTORIA DE GRECIA DESDE LOS COMIENZOS HASTA LA ÉPOCA IMPERIAL ROMANA*. Gredos, Madrid, 1986. WILLIAM WOODTHORPE TARN Y GUY THOMPSON GRIFFITH. *LA CIVILIZACIÓN HELENÍSTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

49 Palabra de origen griego, que significa '*sucesor*'.

civilizada o culta, que permitía a *helenos* diferenciarse de los *bárbaros*[50]. La vida social de los ciudadanos griegos se distribuía entre actividades laborales (actividad formal, que le concedía la generación de ingresos) y asuntos públicos (cargos burocráticos de mando, reservados a la élite, mas todos los griegos tenían acceso a las decisiones políticas durante la época democrática)[51].

La *polis* griega nació en torno al ambiente de la libre circulación y apoyada en la reciprocidad entre ciudad e individuo. La *ciudad antigua griega* fue mundo abierto, donde las ideas circulaban, había disposición del ciudadano a la participación de la vida colectiva, los contactos eran estrechos y continuos y todo giraba alrededor del hombre[52]. La concepción de *polis* para los griegos estaba relacionada con la cohesión y unión de individuos, más que la formación de edificaciones. Es necesario resaltar que los griegos fueron precursores de la participación ciudadana -control social-en los asuntos públicos. Así, se organizó sociedad urbana que respondía a las exigencias de la vida civil. Al punto, que en el siglo V el filósofo *Protágoras* disertó: "*El hombre es la medida de todas las cosas*"[53].

La *polis* griega ideal era concebida bajo la concepción del *deber ser*, escenario virtuoso, donde acaecían de manera simultánea sucesos sublimes y ejemplares, orientados por la auténtica democracia, que asegura paz, justicia, equidad, orden, soberanía, altruismo, promoción del bien común, consenso público y, en general, bienestar para todos. Se constituye sobre la base de las siguientes premisas referentes a sus ciudadanos: intereses genéricos, características homogéneas, número reducido, acceso a las decisiones, participación ciudadana y magnanimidad[54]. Este aspecto es destacado por *Robert Dahl*, refiriéndose al caso específico de *Atenas*: "El ideal democrático descrito por nuestro hipotético ateniense es visión política tan enaltecedora y encantadora que difícilmente un demócrata moderno dejaría de sentirse atraído por ella. Según esta visión griega de la *democracia*, el ciudadano es ser total para quien la política constituye actividad social natural, no separada del resto de la vida por nítida línea demarcatoria, y para quien el gobierno y el Estado (*polis*) no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es extensión armoniosa de sí mismo. No se ven valores fragmentados, sino coherentes, porque la felicidad está unida a la virtud, la virtud a la justicia y la justicia a la felicidad"[55].

El *Estado griego* se organizó en forma de *ciudad Estado*[56]. Eran *polis*, villas, de tamaño pequeño y, generalmente, ubicadas en puertos o en sus vecindades, dada su amplia relación mercantil con otros Estados. Se construyeron fortificaciones en la parte alta de la ciudad, *acrópolis*, para resguardarla de eventuales ataques externos y, a su rededor, se edificaron viviendas, ciudad baja. Las principales *polis* fueron: *Atenas*, *Corinto*, *Argos*, *Éfeso* y *Esparta*. Las *ciudades Estado* eran independientes entre sí y tenían diferentes formas de vida.

Los *romanos*[57] fueron defensores de la intervención del Estado en el proceso económico, político, cultural

50 ERWIN ROHDE. *EL CULTO DE LAS ALMAS Y LA CREENCIA EN LA INMORTALIDAD ENTRE LOS GRIEGOS*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1994. MARCEL DETIENNE. *LOS MAESTROS DE VERDAD EN LA GRECIA ARCAICA*. Taurus, Madrid, 1982.

51 GUSTAVE GLOTZ. *LA CIUDAD GRIEGA*. UTEHA, México, 1957.

52 ARNALDO MOMIGLIANO. *LA HISTORIOGRAFÍA GRIEGA*. Crítica, Barcelona, 1984. GUSTAVE GLOTZ. *LA CIUDAD GRIEGA*. UTEHA, México, 1957. GILBERT LAFORGUE. *ORIENTE Y GRECIA*. EDAF, Madrid, 1975. WILHEM NESTLE. *HISTORIA DEL ESPÍRITU GRIEGO: DESDE HOMERO HASTA LUCIANO*. Ariel, Barcelona, 1981. ANNE PEARSON. *ANCIENT GREECE*. Alfred A. Knopf, New York, 1992. KNAUSS BERNHARD. *LA POLIS: INDIVIDUO Y ESTADO EN LA GRECIA ANTIGUA*. Aguilar, Madrid, 1979.

53 PROTÁGORAS. *HYPOT. PYRRHON,* Cap. XXXII. MIGUEL ÁNGEL CABRERA EXPÓSITO. *DE PROTÁGORAS A DANTE: INCLINACIÓN A LA CULTURA ESCRITA* [http://usuarios.iponet.es/ddt/protagoras.htm]. *LOS GRANDES SOFISTAS: PROTÁGORAS DE ÁBDERA*. Enciclopedia Simposio [www.cfh.ufsc.br]. ZEFERINO GONZÁLEZ. *HISTORIA DE LA FILOSOFÍA: PROTÁGORAS*, Cap. XLVII [www.filosofia.org].

54 ANDRÉ JARDÉ *LA FORMACIÓN DEL PUEBLO GRIEGO*. UTEHA, México, 1960. ARNALDO MOMIGLIANO. *LA HISTORIOGRAFÍA GRIEGA*. Crítica, Barcelona, 1984. GUSTAVE GLOTZ. *LA CIUDAD GRIEGA*. UTEHA, México, 1957. *LA CIVILIZACIÓN EGEA*. Uteha, México, 1956. GILBERT LAFORGUE. *ORIENTE Y GRECIA*. EDAF, Madrid, 1975. KNAUSS BERNHARD. *LA POLIS: INDIVIDUO Y ESTADO EN LA GRECIA ANTIGUA*. Aguilar, Madrid, 1979. JOHN K. DAVIES. *LA DEMOCRACIA Y LA GRECIA CLÁSICA*. Taurus, Madrid, 1981.

55 ROBERT A. DAHL. *LA DEMOCRACIA Y SUS CRÍTICOS*. Piados Ibérica, Barcelona, 1992. P. 27.

56 ANDRÉ JARDÉ. *LA FORMACIÓN DEL ESTADO GRIEGO* en *LA EVOLUCIÓN DE LA HUMANIDAD*. Barna, Barcelona, 1926. GUSTAVE GLOTZ. *LA CIUDAD GRIEGA*. UTEHA, México, 1957. KNAUSS BERNHARD. *LA POLIS: INDIVIDUO Y ESTADO EN LA GRECIA ANTIGUA*. Aguilar, Madrid, 1979. C. M. BOWRA. *LA AVENTURA GRIEGA*. Guadarrama, Madrid, 1960. *LAS CIUDADES GRIEGAS*. [www.liceodigital.com]. *CRONOLOGÍA POLÍTICA* en *L'EGITTO, LA GRECIA E L'ARTE DELLE ORIGINI* en *GRANDE STORIA DELL'ARTE*. Einaudi e La Reppubblica, Roma, 2001 (C. D.). *GRECIA ARCAICA, GRECIA CLÁSICA CIVILIZACIÓN HELÉNICA* [www.artehistoria.com].

57 Los autores romanos constituyeron virtuosa casta de intelectuales, se resaltan: *Servio Tulio* (m. Roma 535 a. C.), *Lucio Paulo* (m. Cannas 216 a. C.), *Marco Claudio Marcelo* (m. Apulia 208 a. C.), *Tiberio Graco* (Roma 162 a. C. - Roma 133 a. C.), *Cayo Mario* (Cereatae 157 a. C. - Roma 86 a. C.), *Cayo Graco* (Roma 154 a. C. - Roma 121 a. C.), *Lucio Cornelio Sila* (138 a. C. - Cumas 78 a. C.), *Cicerón* (Arpino 106 a. C. - Caieta 43 a. C.), *Pompeyo* (Pelusio 106 a. C. - Egipto 48 a. C.), G*iulio Cesare* (Roma, 100 a. C. - 44 a. C.), *Salustio* (Amiternum 86 a. C. – Roma 35 a. C.), *Marco*

y social. Acorde con esta postura, desarrollaron amplio régimen jurídico, normas y principios básicos que regulaban a la sociedad.

El ordenamiento administrativo, político, cultural, social, jurídico y económico de la *antigua Roma* incorporó diferentes épocas, reconocidas por eminentes investigadores[58]:

a) Período Monarquía o primitivo[59]: Inició con la aparición de los *etruscos* (siglo VIII a. C.) o *fundación de Roma* (753 a. C.) hasta inicios del siglo VI a. C., victoria de los *romanos* sobre *etruscos* (509 a. C.). Se conoce también como *período arcaico*.

b) Época de la República: Desde el siglo VI a. C., hasta el siglo I a. C., muerte de *Marco Antonio*, desintegración del triunvirato y ascenso de *Octavio* (*César Augusto*) como único gobernante (27 a. C.). Se denomina, además, *período helenístico*, por la amplia influencia recibida de *Grecia*[60].

c) Se habla también del *Principado*, durante el período de gobierno de *Julio César*, época de gran expansión de *Roma* y lapso precursor de la consolidación del *imperio romano*.

d) Fase del advenimiento, consolidación y decadencia del gran Imperio romano[61]: Desde el siglo I a. C. hasta el siglo V d. C.[62], con la invasión bárbara[63] (desde el ascenso al poder de *Augusto*, 27 a. C., hasta la caída del *imperio romano*, 476 d. C.) denominado *período clásico* (siglos I a. C. a III d. C.).

e) Ciclo del imperio bizantino o romano de Oriente: Etapa del *derecho romano postrero* o *tardío*, que va desde el siglo V d. C. hasta el siglo XV[64], con la caída de *Constantinopla* ante los turcos (1453). Del mismo modo, es señalado como *período burocrático*. Esta fase se ejerce durante la Edad Media.

Los arqueólogos han encontrado vestigios de asentamientos humanos en los territorios que ocupa *Roma*, que datan de la edad del hierro, alrededor de finales del siglo IX e inicios del siglo VIII a. C.

Antonio (Roma 82 a. C. – Alessandria 30 a. C.), *Augusto* (Roma 63 a. C. - Nola 14 a. C.), *Tito Livio* (Roma 59 a. C. - Padova 17 d. C.), *Tiberio Claudio Nerón* (Roma 42 a. C. - Capri 37 d. C.), *Nerón Claudio Druso -Germánico-* (Roma 38 a. C. - 9 a. C.), *Tiberio Claudio* (Lugdunum 10 a. C. - Roma 54 d. C.), *Plinio el Viejo* (Como 23 - Pompeya 79), *Tito* (Roma 39 - Aquae Cutiliae 81), *Celso* (50 -140), *Trajano* (Itálica 53 - Selinonte 117), *Tácito* (Galias 55 - Roma 120), *Neracio* (m. 125), *Plinio el Joven* (Como 61 - Bitinia 113), *Adriano* (Itálica 76 - Bayas 138), *Antonino Pío* (Lanuvium 86 - Lorium 161), *Salvio Juliano* (100 - 168), *Gayo* (117 - 180), *Marco Aurelio* (Roma 121 - Vindobona 180), *Sesto Pomponio* (m. 172), *Ulpio Marcelo* (m. 185), *Ulpiano* (Tiro 170 - Roma 228), *Papiniano* (m. 212 Roma), *Aureliano* (Sirmium, Panonia 214 - Bizancio 275), *Diocleciano* (Salonae 245 - Salonae 316), *Maximiano* (Sirmium 250 - Massilia 310), *Constantino el Grande* (Naissus 280 - Izmit 337), *Justiniano* (Tauresio 482 - Constantinopla 565), *Heraclio* (Capadocia 575 - 641), entre otros. [www.cronología.it/mondo]

58 FRITZ SCHULZ. *DERECHO ROMANO CLÁSICO*. Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1960. TEODORO MOMMSEN. *HISTORIA DE ROMA*. Aguilar, Madrid. 1955. *PRINCIPIOS DEL DERECHO ROMANO*. Civitas, Madrid, 2000. Precisa cuatro épocas de Roma, que denomina: Arcaica, Helénica, Clásica y Burocrática. Ver también: TITO LIVIO. *HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN*. Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1993. ANDRÉ PIGANIOL. *HISTORIA DE ROMA*. EUDEBA, Buenos Aires, 1971. FUSTEL DE COULANGES. *LA CIUDAD ANTIGUA: ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA*. Porrúa, México, 1983. WOLFGANG KUNKEL. *HISTORIA DEL DERECHO ROMANO*. Ariel, Barcelona, 1982. MARC BLOCH. *INTRODUCCION A LA HISTORIA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976. LEÓN HOMO. *LAS INSTITUCIONES POLITICAS ROMANAS, DE LA CIUDAD AL ESTADO*. UTEHA, México, 1958. PUBLIO CORNELIO TÁCITO. *ANALES*. Planeta, Barcelona, 1990. FRANCESCO DE MARTINO. *INDIVIDUALISMO Y DERECHO PRIVADO ROMANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1978. Traducción de FERNANDO HINESTROSA. EMILSSEN GONZÁLEZ DE CANCINO. *MANUAL DE DERECHO ROMANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996. CARLOS J. MEDELLÍN Y CARLOS MEDELLÍN F. *LECCIONES DE DERECHO ROMANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985.

59 ALAIN HUS. *LOS ETRUSCOS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1962. TITO LIVIO. *HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN*. Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1993. INDRO MONTANELLI. *HISTORIA DE ROMA*. Plaza & Janés, Madrid, 1988. JACQUES HEURGON. *ROMA Y EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL HASTA LAS GUERRAS PÚNICAS*. Labor, Barcelona, 1971.

60 PIERRE GRIMAL (compilador). *LA FORMACIÓN DEL IMPERIO ROMANO* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL SIGLO XXI*. Siglo XXI, México, 1980. JACQUES HEURGON. *ROMA Y EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL HASTA LAS GUERRAS PÚNICAS*. Labor, Barcelona, 1971.

61 LUDWIG FRIEDLANDER. *LA SOCIEDAD ROMANA: HISTORIA DE LAS COSTUMBRES EN ROMA, DESDE AUGUSTO HASTA LOS ANTONINOS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984. PIERRE GRIMAL (compilador). *LA FORMACIÓN DEL IMPERIO ROMANO* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL*. Siglo XXI, México, 1980.

62 Se resaltan como excelsos mandatos que fueron fundamentales para consolidaron al Imperio los de *Julio César* (expansión del dominio) y *César Augusto* (instaurador del Imperio, 27 a. C.). En el año 117 d. C. con el emperador *Trajano* comenzó la decadencia del Imperio Romano. Para evitar la catástrofe total, *Teodosio* dividió el Imperio en dos: *Occidente* y *Oriente*. La caída del *Imperio Romano de Occidente* se ejerce a principios del Siglo V d. C. con la invasión de hordas bárbaras visigodas, lideradas por *Alarico*. PIERRE GRIMAL (compilador). *LA FORMACIÓN DEL IMPERIO ROMANO*. Colección Historia Universal Siglo XXI. Siglo XXI, México, 1980. CAYO JULIO CÉSAR. *COMENTARIOS DE LA GUERRA DE LAS GALIAS*. Espasa - Sarpe, Madrid, 2001. CAYO JULIO CÉSAR. *COMENTARIOS DE LA GUERRA CIVIL*. Sarpe, Madrid, 1985.

63 LUCIEN MUSSET. *LAS INVASIONES: LAS OLEADAS GERMÁNICAS*. Labor, Barcelona, 1967. ROGER REMONDON. *LAS CRISIS DEL IMPERIO ROMANO*. Labor, Barcelona, 1967.

64 La *Caída del Imperio Romano de Oriente* fue ejercida de manos de los turcos (1453), como resultado de la *Guerra de los Cien Años* (1337 a 1453).

La fundación de *Roma*[65] se atribuye a tres tribus: *Ramnes*, *tícios* y *lúceres*, que instauraron la *Roma quadrata* en el *monte Palatino*. Otra ciudad fundada en el *Quirinal* por otros grupos, se unió a la *Roma quadrata*, surgiendo la *civita* llamada *Roma*. Etimológicamente, *Roma* proviene de la lengua etrusca y podría significar '*cittá del fiume*' (ciudad del río) o '*cittá dei ruma*' (ciudad de los *ruma* o *etruscos*). Algunos tratadistas relacionan el surgimiento de la raza romana como secuela de la fusión de tres etnias: *Latinos*, *etruscos* y *sabinos*. Se conformó de la amalgama de tres tribus, cada una conformada por diez *curias* (*gens*), logrando la congregación de treinta *curias*.

La *Roma arcaica* estaba organizada por *ciudades Estados*, donde la comunidad de pobladores con religión, idioma, idiosincrasia, características, ideales, necesidades y costumbres comunes se congregan en determinado centro (plazas y edificios públicos, corazón de la ciudad) para ejercer de forma relativamente satisfactoria sus actividades sociales, políticas, económicas, culturales, institucionales y administrativas esenciales, con el propósito de resolver sus carencias y exigencias vitales, bajo la tutela del líder y con el apoyo de equipo de colaboradores, *hombres ilustres*.

Hacia el siglo VIII a. C. se consolidó el *Estado ciudad Roma primario*, con gran influencia de sus antepasados *griegos*[66] y con participación activa de los *etruscos*. Se caracterizó por gran raigambre en el culto religioso y en la fidelidad a preceptos y autoridad emanados de la institución familiar[67]. Estas directrices son genéricas durante el desenvolvimiento de la sociedad romana en sus diferentes fases. La *Roma* primitiva fue comunidad rústica y campesina, aun cuando desplegó vestigios de grandes progresos en el campo comercial y en la organización de acreditado sistema monetario. Su organización social se basó en estirpes o linajes herméticos, constituidos por castas familiares con creencias religiosas homogéneas.

La *Roma primitiva* (finales del siglo VII y principios del siglo VI a. C., año 509 a. C.) se edificó a orillas del río *Tevere* (*Tíber*), a la semejanza de las grandes ciudades etruscas (ubicadas vecinas a orillas de cauces fluviales, en las actuales regiones italianas de *Lacio*, *Toscana* y *Umbría*).

La actividad económica alcanzó gran progreso, apoyada en la agricultura, ganadería y artesanía, hasta convertirse en ciudad hegemónica en toda esta área geográfica. El idioma oficial era el *latín*, que inicialmente se escribía en alfabeto griego[68].

El sistema de gobierno era de índole *monárquico*, liderada en su postrema parte, por la *gens* etrusca de los *tarquinios* o *tarquinos*, tres últimos gobernantes. En total fueron siete reyes: *Rómulo*, según las antiguas leyendas romanas, gobernó hasta el 716 a. C., se refiere a experiencias de los primeros colonos, se le atribuye la conformación del *Senado*. Posterior a su muerte, rigió el sabino *Numa Pompilio*, hasta el 673 a. C., se consideró monarca piadoso, que consolidó la religión. A su defunción fue erigido como tercer rey *Tulio Hostilio*, caracterizado por sus acciones guerreras. Cuando este falleció, en 641 a. C., los romanos eligieron como rey a *Anco Marcio*, nieto de *Numa Pompilio*, hasta su muerte ocurrida en 616 a. C., también se identificó como gobernante que auspició las confrontaciones bélicas. El quinto rey de *Roma* fue el etrusco *Lucio Tarquinio Prisco*, que concedió grandes atribuciones al *Senado*, ampliando su conformación; fue asesinado por hombres pagados por los hijos de *Anco Marcio* en el 578 a. C., probablemente como intento de rebelión de los latinos nativos contra el predominio etrusco. *Servio Tulio*, yerno de *Tarquinio Prisco*, actuó rápidamente y ocupó el trono, fue el sexto rey de *Roma*, efectuó trascendentales reformas administrativas, se destaca en especial la creación de las *centurias*; se mantuvo en el poder hasta el 534 a. C., cuando fue asesinado por conspiradores liderados por un hijo de *Tarquinio Prisco*. El séptimo rey fue *Lucio Tarquino*, *el soberbio*, tercero de los gobernantes etruscos;

65 PIETRO BONFANTE. *HISTORIA DEL DERECHO ROMANO*. Revista del Derecho Romano, Madrid, 1944. ALAIN HUS. *LOS ETRUSCOS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1962. TITO LIVIO. *HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN*. Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1993. INDRO MONTANELLI. *HISTORIA DE ROMA*. Plaza & Janés, Madrid, 1988. JACQUES HEURGON. *ROMA Y EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL HASTA LAS GUERRAS PÚNICAS*. Labor, Barcelona, 1971. LUCRECIO JARAMILLO VÉLEZ. *DERECHO ROMANO*. Señal Editora, Medellín, 1986. VICENTE ARANGO. *HISTORIA DEL DERECHO ROMANO*. Editorial Reus, Madrid, 1980.

66 PETER LEVI. *GRECIA: CUNA DE OCCIDENTE*. Círculo de Lectores, Barcelona, 1989.

67 PIERRE GRIMAL. *DICCIONARIO DE MITOLOGÍA GRIEGA Y ROMANA*. Paidós, Barcelona, 1993. EDWIN OLIVER JAMES. *LOS DIOSES EN EL MUNDO ANTIGUO: HISTORIA Y DIFUSIÓN DE LA RELIGIÓN EN EL ANTIGUO ORIENTE PRÓXIMO Y EN EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL*. Guadarrama, Madrid, 1962.

68 *MONARQUÍA ETRUSCA*. [www.artehistoria.com].

su presunción y excesos despóticos y la arrogancia de su hijo *Tarquino Sexto* originó la enemistad de personajes poderosos de *Roma*, quienes se rebelaron; también debió enfrentarse a diferentes pueblos vecinos. Sus prácticas despóticas y dictatoriales originaron su derrumbe del poder. *Tarquino*, luego de varios episodios, debió exiliarse hacia el 509 a. C. Con estos hechos finalizó el período de las *monarquías*. *Roma* estuvo dos siglos y medio bajo el reinado de sus siete soberanos[69].

El *Estado* se apoyaba de manera vehemente en la organización social, al proporcionar especial importancia a la participación comunitaria o ciudadana. El régimen político y administrativo que experimentó *Roma* en esta época antigua incorporó tres instituciones: *Asamblea del Pueblo, Magistratura y Senado*[70].

La *monarquía* fue de carácter vitalicio y de origen hereditario en la mayoría de su trayectoria, le permitió al jerarca máximo, rey (*rex*), ejercer la supremacía y autoridad de la sociedad en el campo político, administrativo, social, militar y religioso y mantuvo el dominio absoluto. Por lo general, el monarca romano tuvo poderes limitados, dado que eran regulados por dos instituciones: La *Asamblea del Pueblo y el Senado*. *Carlos J. Medellín* y *Carlos Medellín F.* definieron esta institución: "El *rex*, rey, sacerdote supremo, máximo juez, jefe del ejército, cabeza de la dirección (de *regere*, regir) de la *civitas*, es vitalicio"[71]. Por su parte, *Wolfgang Kunkel* al respecto esbozó: "En la época más remota, en el vértice del Estado romano había un rey (*rex*), a quien correspondía no solo la jefatura militar y política, sino también la representación de la comunidad ante los dioses… Los propios romanos estaban convencidos que estos distintivos del poder regio procedían de los *etruscos* y algunos indicios permiten suponer que el poderío político de la *Monarquía*, que reflejan estos símbolos, solo llegó a desarrollarse plenamente en la época de los últimos reyes etruscos… El titular (vitalicio) de este cargo se llamó *rex sacrorum*…"[72].

La *Monarquía absoluta* es derrocada debido a la sublevación popular ante el mandato corrupto y déspota del último rey etrusco (*Tarquinio Superbo*), que fue expulsado mediante insurrección sangrienta (509 a. C.). El *Senado* sancionó la ley que eliminó la *monarquía* en *Roma*. Estos hechos son entendidos como el advenimiento de la etapa de la organización política y administrativa de la antigua *Roma* conocida como *República*[73]. El ocaso definitivo de la civilización etrusca es concebido con la conquista de la ciudad de *Veio* por el político y militar *Marco Furio Camilo* (396 a. C.). Estos hechos condujeron a múltiples ciudades etruscas a someterse, luego de firmar tratados de paz, y se convirtieron en colonias romanas.

Durante el período de transición, la *República* se caracterizó por *sistema político aristocrático*, que rápidamente evolucionó, destacándose la presencia de dos instituciones que servían de equilibrio: *Magistratura* (*pretores*), que luego recibieron el calificativo de *cónsules*, y *Senado*. Existía la potestad del *veto mutuo*, que propiciaba sustancial instrumento de control.

La *República Romana* se apoyó en principios democráticos desarrollados por la *polis* griega del siglo V a. C., que incorporó como premisas básicas: Justicia, equidad, orden, soberanía, promoción del bien común, consenso público, bienestar, intereses genéricos, características homogéneas, número reducido de habitantes, acceso a decisiones, participación ciudadana y magnanimidad. Tuvo como soportes a la *constitución*, que incorporó sistema de "cónsules, Senado y tribunos del pueblo"[74].

Las luchas internas por el poder contribuyeron a la expansión de *Roma*, que desde el siglo IV a. C. alcanzó la supremacía de toda la región de *Lacio*, que solo fue interrumpida durante la época de la *invasión gálica* (390 a 389 a. C.). En el mismo siglo IV se consolidó el dominio romano sobre la civilización etrusca y los pueblos latinos, volscos y hérnicos, controlando *Italia central*. Con la victoria en las *guerras Sannitas* (343 a 290 a. C.) logró dominar al *sur de Italia*. Desde el año 267 a. C. toda la península italiana estuvo

69 TITO LIVIO. *HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN*. Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1993. INDRO MONTANELLI. *HISTORIA DE ROMA*. Plaza & Janés, Madrid, 1988. ALAIN HUS. *LOS ETRUSCOS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1962. LEÓN HOMO. *LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE ROMA: DE LA CIUDAD AL ESTADO*. UTEHA, México, 1958. *LA ANTIGUA ROMA* [utenti.lycos.it]. *MONARQUÍA ETRUSCA*. [www.artehistoria.com].

70 Hacia el final de la *monarquía* el número de senadores había alcanzado la cifra no despreciable de trescientos. Ver: LEÓN HOMO. *LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE ROMA: DE LA CIUDAD AL ESTADO*. UTEHA, México, 1958.

71 CARLOS J. MEDELLÍN Y CARLOS MEDELLÍN F. *LECCIONES DE DERECHO ROMANO*. U. Externado de Colombia, Bogotá, 1985. P. 8.

72 WOLFGANG KUNKEL. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. Ariel, Barcelona, 1982. P. 21.

73 LEÓN HOMO. *INSTITUCIONES POLÍTICAS DE ROMA: DE LA CIUDAD AL ESTADO*. UTEHA, México, 1958.

74 ROBERT A. DAHL. *LA DEMOCRACIA Y SUS CRÍTICOS*. Piados Ibérica, Barcelona, 1992. P. 37.

bajo el dominio de *Roma*, en su mayoría logrado mediante convenios para la protección de diferentes pueblos. A partir del siglo III a. C. *Roma* se expandió fuera de la península, con el ánimo de asegurar el dominio del *mar Mediterráneo* (*mare nostro*) y con la motivación de las victorias alcanzadas en las dos primeras *guerras púnicas* (265 a 201 a. C.), que consolidó el esplendor militar de *Ostia*, base naval de la *República romana*. Estos logros, condujeron a impulsar la conquista de *Occidente*, pueblos de *Hispania*, *Galia*, y de *Oriente*, en especial, los territorios conquistados por *Alejandro Magno*. Se logró el control completo del *Mediterráneo*. Los *celtas* ubicados en el valle del río *Po* fueron subyugados y estos territorios fueron incorporados al dominio romano. Al igual, fueron sometidas *Cerdeña*, *Córcega* e *Hispania* ocupada militarmente (201 a 196 a. C.). Con las *guerras macedonias*, siglos III y II a. C., logró dominar a *Macedonia* y, con ello, la primacía sobre el *mar Egeo* (año 197 a. C.). En el 190 a. C., alcanzó el triunfo sobre *Siria*. En el 148 a. C. *Roma* convirtió a *Macedonia* en provincia. En el 146 a. C., controló la revuelta de la *liga aquea* en *Grecia*, conquistando y destruyendo a *Corinto*. Sometió a *Cartago* (período 268 a 146 a. C., tres *guerras Púnicas*)[75], con la *tercera guerra Púnica*, consiguió dominarla, convirtiéndola en provincia romana. En el 133 a. C. *Roma* obtuvo el control sobre el *reino de Pérgamo*. Dominó a *Grecia* y a sus antiguos territorios de oriente, hasta llegar al *mar Negro*. El emperador *Augusto* logró el dominio de *Egipto* (año 30 a. C.) y subyugó *Dalmacia*, *Britania*, *Galia*, *Hispania* y, prácticamente, todos los territorios conocidos en ese momento. *Roma* mediante alianzas, conquistas y sumisiones alcanzó instaurar amplio y poderoso imperio.

El período conocido como *Imperio* es entendido como supremacía y dominio externo, que primó sobre el régimen interno, e incluye dos grandes fases: *Alto Imperio* (mandatos de *Augusto* a *Diocleciano*) y *bajo Imperio* (desde el gobierno de *Diocleciano* hasta la *caída del imperio romano de Occidente*)[76]. *Roma* se constituyó en capital del mundo civil, es decir, centro de las actividades del viejo mundo.

Es posible interpretar al surgimiento del *Imperio romano* como el proceso de unificación y armonización de diferentes *civilizaciones antiguas* en derredor del *mar Mediterráneo*. Así, los pueblos que se encontraban dispersos en diferentes mandatos o gobiernos se consolidan en uno solo, bajo la autoridad de *Roma*. Estas circunstancias generaron el advenimiento de novedoso orden político, económico, cultural y social. Estos hechos, por demás, coinciden con el nacimiento de la era cristiana.

El *Imperio* fue sistema administrativo complejo, que mantuvo características del *Estado ciudad*, que se consolidaron en el año 90 a. C., al otorgarse a las *comunidades italianas* anexas, el carácter de ciudadanía romana, coadyuvando a mayor madurez organizativa y al concederse alto grado de descentralización y autonomía a provincias y colonias. Durante el *Imperio* se conservó el carácter formal de combinación de instituciones republicanas, como *Senado*, voluntad soberana del pueblo y organismos militares.

Al *Estado ciudad romano* también se le designa el epígrafe de *ciudad helénica*. El paradigma de la *cittá* o *villa romana* era entendida sobre la plataforma del *deber ser*, ambiente ejemplar, donde acontecieran eventos gloriosos y virtuosos, encaminados a la democracia. Se pretendía consolidar el bienestar social. Se instituyó con las siguientes peculiaridades: Intereses comunes, uniformidad, número reducido de habitantes, consentimiento general, participación ciudadana y generosidad. En *Roma* republicana e imperial, el Estado democrático logró amplio avance, al permitir la consolidación de la división de las ramas del poder: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Cicerón, espléndido ciudadano de *Roma*, en su obra *La República* precisó el significado de *Estado ciudad* y de los diferentes tipos de gobiernos que podrían ejecutarse. Al respecto anotó: "¿Qué es la ciudad?, sino multitud de hombres reunidos en el mismo cuerpo y viviendo de vida común. 'Multitud de hombres errantes y dispersos se unen por la concordia y viene a ser *ciudad*' ... Todo pueblo, o toda ciudad, o toda República, necesitan, para no desaparecer, que sea gobernada con inteligencia y con autoridad... Cuando el gobierno está en manos de uno solo, este señor único toma el nombre de rey, y esta forma de

75 PIERRE GRIMAL (compilador). *LA FORMACIÓN DEL IMPERIO ROMANO* en *COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL SIGLO XXI*. Siglo XXI, México, 1980.

76 MIKHAIL IVANOVICH ROSTOVZEFF. *HISTORIA SOCIAL Y ECONÓMICA DEL IMPERIO ROMANO*. Espasa, Madrid, 1972. LUCIEN MUSSET. *LAS INVASIONES: LAS OLEADAS GERMÁNICAS*. Labor, Barcelona, 1967. ROGER REMONDON. *LAS CRISIS DEL IMPERIO ROMANO*. Labor, Barcelona, 1967.

gobierno se llama *Monarquía*. Cuando la dirección la ejercen algunos hombres escogidos, el gobierno es *aristocrático*. *Gobierno popular* es aquel en que el pueblo lo dispone todo..."[77].

En *Grecia* y *Roma* los *derechos de sucesión* de haberes y propiedades familiares respetaban las cualidades y condiciones de primogenitura y de carácter de varón, *mayorazgo*. Todo esto, derivado de organización social constituida en forma piramidal, que se fundamentaba en el orden familiar, siempre subordinada a la autoridad paterna. El jefe de *familia* era el director, guía, juez y sacerdote; ejercía la justicia y autoridad familiar; representaba a la *familia* en los asuntos de carácter jurisdiccionales y en el ámbito estatal; era considerado el jerarca de la religión doméstica y el propietario del peculio familiar. Para evitar ser despojado de sus pertenencias, se promulgó el *derecho a la propiedad*. Al respecto, el profesor *De Coulanges* esbozó: "Cada familia, dueña de dioses y de su culto, ha debido tener también su lote particular de terreno, su domicilio aislado, su propiedad"[78].

1.3 EDAD MEDIA

Este lapso de la historia comienza con la *caída del Imperio romano de occidente* y se extiende hasta la decadencia del *Imperio bizantino o romano de oriente* de manos de los otomanos o turcos (siglo XV de la era cristiana). Algunos estudiosos toman como fecha límite el *descubrimiento de América*[79] (a finales del mismo siglo). También se conoce este período como *Medioevo*. El sistema económico y social imperante en esa época fue el *feudalismo*, que presentó grandes facetas y metamorfosis.

La caída del Imperio Romano se efectuó a través de variados acontecimientos, entre los cuales sobresalen: Pérdida de las legiones romanas comandadas por *Flavio Julio Valente* frente a las caballerías *tervingias* lideradas por *Fritigerno* en la *batalla de Adrianópolis* (378 d. C.), saqueo a *Roma* por las tribus *visigodas* lideradas por *Alarico I* (410 d. C.), incursión de *vándalos* a la ciudad eterna (455 d. C.) y ascenso al poder del *Imperio occidental* del rey *ostrogodo Teodorico* (493 d. C.). Estos hechos transgredieron el esquema existente y generaron grandes cambios en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales[80].

Al principio, se originó en el viejo mundo la fase conocida como *oscurantismo*, en la que desaparece el Estado y las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, induciendo al *individualismo*, puesto que el hombre se ve obligado a aislarse en extensas haciendas (latifundios) y en edificaciones fortificadas (castillos) para protegerse de reiteradas incursiones y ataques de hordas bárbaras (godos, vándalos, visigodos, ostrogodos, mongoles -hunos y ávaros-, beréberes, anglos, sajones, vikingos, magiares, árabes -sarracenos-, turcos, persas, etc.), que infundieron terror y desasosiego, impulsados por la codicia.

Las tribus germanas dominaron al *Imperio romano de Occidente*. No obstante, *Constantinopla* resistió a las diferentes incursiones salvajes, apoyada en sus grandes fortificaciones, su suculenta riqueza y su amplio dominio, que incorporaba el *Asia Menor* y el *norte de África*. La grandeza del emperador *Justiniano*, no solo aseguró las posesiones de oriente, sino que condujo a la reconquista del *Imperio romano de Occidente*, que se encontraba en manos de godos, ostrogodos, vándalos y hunos. Sin embargo, luego de su muerte, *Italia* fue tomada por los *lombardos*. El reto del *Imperio romano de Oriente* fue repeler la ocupación de *islamitas*, principal peligro para los *cristianos*. Sin embargo, en este *período* hubo fuerzas para superar las diversas crisis.

Con las invasiones bárbaras, los más beneficiados fueron los *francos*, que lograron grandes desarrollos económicos, políticos y culturales. Resurgió el Imperio, *sacro Imperio romano germano*, a partir del siglo VIII, bajo la *regencia* de *Carlo Magno*, con talante de reino católico.

77 MARCO TULIO CICERÓN. *LA REPÚBLICA*. Orbis, Barcelona, 1985. Libro I, Caps. XXV y XXVI. P. 47, ss.

78 FUSTEL DE COULANGES. *LA CIUDAD ANTIGUA: ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA*. Porrúa, México, 1983. P. 41.

79 En realidad este acontecimiento hace parte de la época denominada *modernidad*.

80 EDWARD EMILY GIBBON. *HISTORIA DE LA DECADENCIA Y RUINA DEL IMPERIO ROMANO*. Turner, Madrid, 2007. ROGER REMONDON. *LAS CRISIS DEL IMPERIO ROMANO*. Labor, Barcelona, 1967. LUCIEN MUSSET. *LAS INVASIONES: LAS OLEADAS GERMÁNICAS*. Labor, Barcelona, 1967.

Con el auge del *cristianismo*[81], se gestó el resurgimiento de la vida social, promovida por relumbrantes benefactores, estamentos monárquicos y aristocráticos. Las *peregrinaciones* o *romerías* fueron el preámbulo de dilatado proceso de metamorfosis en las entrañas de la *Edad Media*, que permitió abandonar la época de la *oscuridad* y engendró grandes desarrollos. Estos hechos se convirtieron en actos precursores de vida más universal y progresista. Durante los siglos XI y XII, al gestarse desplazamientos de fieles católicos a distantes lugares de *Europa* para visitar monumentos santos, condujo al advenimiento de serie de actividades (rituales, conmemoraciones, ceremonias, consagraciones, negocios de productos religiosos, albergues, hostales, hospedajes, mesones, restaurantes, etc.), que permitieron mayor relación social, económica y cultural. Aun cuando existía gran número de monasterios, que se convirtieron en sitios de obligada visita para conocer sus reliquias y difundir la fe cristiana, se resaltan lugares sacros como las rutas a *Santiago de Compostela* (sepulcro del *apóstol Santiago*, conocida como *vía láctea*), a *Roma* (*San Pedro*) y a *Montecassino* (monasterio de la orden monástica benedictina).

Así, el *cristianismo* se convirtió en energía unificadora en la *Europa medieval*, que sobrepasó pugnas y enfrentamientos bélicos. La *Iglesia Católica* encarnaba los estamentos del poder durante el *Medioevo*, que le otorgaban a la sociedad de entonces características muy peculiares. *Elí Heckscher* resaltó estos hechos: "El punto de partida moderno para la historia política de Occidente es la *monarquía universal*: *El Imperio romano*. Los dos herederos más ostensibles y mejor organizados de aquella potencia fueron el *Imperio medieval* y, descollando por encima de él, la *iglesia medieval*... Lo que imprimía a todas las clases sociales y a todas las corrientes medievales de cultura era el sentimiento de cohesión espiritual de todo Occidente... Desde el punto de vista económico, lo más importante es que esta comunidad se manifestaba también en las fuerzas económicas nacientes de la sociedad medieval, las ciudades y las organizaciones artesanales. El régimen de los gremios y las corporaciones de mercaderes, los privilegios de las ciudades y la administración municipal eran los mismos en todo el occidente y, además, expresión de sentimiento de comunidad espiritual"[82].

Ante estas circunstancias, jerarcas de la iglesia y dignatarios de la nobleza se dieron a la tarea de recuperar territorios perdidos durante la época de la barbarie o ampliar sus dominios en territorios considerados profanos. Siempre el designio era llevar la *palabra de Dios*. Así, proliferaron las *peregrinaciones* y las *cruzadas*.

A medida que la iglesia se consolidaba como institución de poder, apoyada por vigorosos nobles, se auspiciaron las *guerras santas* o *cruzadas*, para recuperar espacios perdidos durante el *oscurantismo*, conquistar adeptos a la fe católica, lograr apropiación de tierras y vigorizar a los Estados monárquicos. Las *cruzadas* consistieron en expediciones militares dirigidas a afianzar la fe (años 1095 a 1270), permitiendo incursionar en importantes sitios de *Europa*, *Asia Menor* y *norte de África*. Sus éxitos más relevantes se alcanzaron en la *península ibérica*.

Las *cruzadas* se convirtieron en peldaño substancial para el florecimiento de la actividad comercial y el resurgimiento de las ciudades, aspectos que propiciaron el sistema económico denominado *mercantilista*.

Al someter a diferentes pueblos, se aportaron importantes innovaciones a *Europa*, que fueron promocionadas en diversos lugares: renació el *comercio*, surgió novedosa generación de *mercaderes*, afloraron los *burgos* o *ciudades medievales*, prosperó el *mercantilismo*, aparecieron los *Estados regiones*, se difundió la *ideología cristiana* (*escuela escolástica*), se fortaleció el *régimen político monárquico* y permitió la génesis de los *Estados naciones*. Renacieron las actividades sociales, económicas, culturales y políticas, desaparecidas desde el período de la *oscuridad*.

---

81 Desde el siglo IV el *cristianismo* se erigió como religión oficial del *imperio romano*, mediante el *Edicto de Milano* o *Milán* (*Edictum Mediolanense*), conferido por *Constantino I, el Grande*, emperador del *Imperio Romano de Occidente*, y *Licinio*, emperador del *Imperio Romano de Oriente*. Propulsó la tolerancia del *cristianismo*. Fue promulgado en *Milán* en el año 313 D. C., estableciendo la libertad de religión en el *Imperio Romano* y dando fin a las persecuciones dirigidas contra los *cristianos*. En la edad media, no obstante los ataques *bárbaros*, se mantuvo viva la fe *cristiana*, gracias a *Carlomagno* (*Sacro Imperio Romano Germano*) y *Justiniano* (*Imperio Bizantino*). Ver: JUAN DE ISASA. *HISTORIA DE LA IGLESIA*. Acento, Madrid, 1998. PAUL VEYNE. *EL SUEÑO DE CONSTANTINO: EL FIN DEL IMPERIO PAGANO Y EL NACIMIENTO DEL MUNDO CRISTIANO*. Paidós Ibérica, Madrid, 2008. JOSÉ MARÍA SOLANA SÁINZ. "*EL RENACER DEL IMPERIO: DE DIOCLECIANO A TEODOSIO*" en *HISTORIA ANTIGUA: GRECIA Y ROMA* de JOAQUÍN GÓMEZ PANTOJA. Ariel, Barcelona, 2003. Pp. 783-849.

82 ELI F. HECKSCHER. *LA ÉPOCA MERCANTILISTA: HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LAS IDEAS ECONÓMICAS DESDE FINAL DE LA EDAD MEDIA HASTA LA SOCIEDAD LIBERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. P. 17.

Con el advenimiento del *comercio* y las *ciudades* se permitió el surgimiento de casta de *burgueses* o *mercaderes*, que impulsaron las actividades económicas y financieras en los centros urbanos. Estos epicentros crecían de manera acelerada, financiándose con el recaudo de tributos (impuestos, tasas y contribuciones), alquileres, multas, cuotas, diezmos, depósitos, etc., logrados a través de *políticas proteccionistas*, que sirvieron de soporte para generar estímulos para atraer la actividad mercantil, auspicios y promoción de ferias y otros eventos y para el acrecentamiento de las propias *ciudades*.

El auge económico condujo al auge urbano. Las *ciudades* alcanzaron su independencia, lo que originó amplio grado de sentimiento patriótico en sus habitantes. Cada vez se afianzó más la *ciudad*, alcanzando algunas de ellas el grado de *Repúblicas autónomas*. Su principal escenario fue el *norte de Italia*, donde prosperaron ciudades estados importantes como *Venecia*, *Génova, Módena, Pisa, Padua, Florencia, Siena, Bolonia, Ferrara, Verona, San Gimignano, Milán, Turín, Vicenza, Arezzo* o *Lucca*. El gobierno de la ciudad se ejercía desde fastuosos palacios públicos y se practicaba sistema de administración comunal, donde los grupos más influyentes elegían a sus representantes.

Otras ciudades se gobernaron mediante *dominios señoriales*, donde las familias más poderosas manejaban sus destinos, como el caso de los *Este* en *Ferrara*, los *Langosco* en *Pavía*, los *Visconti* en *Milán*, los *Della Scala* en *Verona*, los *Da Correggio* en *Parma*, los *Scotti* en *Piacenza*, los *Malatesta* en *Rimini*, los *Da Polenta* en *Ravena* y los *Maggi* en *Brescia*. En la *ciudad Estado* de *Florencia* tuvo gran influencia los *Médicis*.

En los *Estados pontificios* prosperaron también importantes centros urbanos, como *Roma*, *Ascoli Piceno*, *Ancona*, *Orvieto* y *Perugia*. Al igual, en el *reino de Nápoles* se desarrollaron ciudades como *Nápoles*, *Amalfi*, *Salerno, Sorrento, Gaeta, Lecce, Bari* y *Taranto*.

El éxito alcanzado por las ciudades italianas, permitió la difusión rápida de estos núcleos en diferentes lugares de *Europa*, se destacan: *Ámsterdam, Brujas, Lieja, Amberes, Bremen, Hamburgo, Praga, Buda*, *Pest, Viena, Salzburgo, Munich, París, Marsella, Lyon, Tours, Lisboa, Barcelona, Zaragoza, Sevilla, Montpellier, Ginebra*, entre otras. Sin embargo, no alcanzaron la condición de Repúblicas independientes y poderosas como sucedió en *Italia*.

El vertiginoso avance de las *ciudades* permitió la aparición de esquema estatal verdaderamente novedoso, la *región*. Ente territorial conformado por la alianza de varias ciudades circunvecinas, que disponían grupos étnicos homogéneos y se asociaron para emprender crecimiento mancomunado, atender requerimientos mutuos y compartir el mismo espacio geográfico.

Herkscher destacó este importante episodio de la historia de occidente: "El crecimiento del poder de las *ciudades* equivalía a la desintegración del poder del Estado. Y cuando, desde las *cruzadas*, volvió a hacer progresos la economía monetaria, fueron las ciudades, más que los territorios, las que aprovecharon de ello, en todos los sitios donde el poder del Estado se hallaba en declive. En el *norte de Italia*, el dorado de las ciudades autónomas, el resultado era ciudades dotadas de hegemonía, ejemplo *Venecia*, *la cittá dominante*, la ciudad soberana, cuyo carácter egoístamente municipalista, mantenido de modo impecable... Y cuando surgían en el *norte de Italia* Estados territoriales, eran teniendo como centro la ciudad más poderosa; ejemplo de ello son los Estados de *Milán - Lombardía* y *Florencia - Toscana*... No acontecía así en *Alemania*. La mayoría de ciudades alemanas no tuvieron más remedio que someterse al poder territorial... En *Francia*, encontramos al rey y a las ciudades aliadas, a veces en contra de grandes vasallos, pero también allí la política económica era, en lo substancial, obra de ciudades. *Inglaterra* era el país en que las ciudades tenían importancia más reducida. Sin embargo, también aquí observamos cómo las ciudades ejercen sobre la política económica influencia que se mantiene durante mucho tiempo como decisiva..."[83].

Debido a la prosperidad obtenida por las diferentes ciudades y regiones, con base en el comercio y las artes, se propició la conformación de organización estatal más amplia y vigorosa: La *nación*. Constituida mediante la confederación de distintas *regiones*, que se fusionaron en un solo régimen político, económico, jurídico y social y propiciaron dilatada delimitación geográfica. Alcanzaron gran supremacía,

83 ELI F. HECKSCHER. *LA ÉPOCA MERCANTILISTA: HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LAS IDEAS ECONÓMICAS DESDE FINAL DE LA EDAD MEDIA HASTA LA SOCIEDAD LIBERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. Pp. 23, s.

amplias dimensiones y permitieron reunir grupos sociales heterogéneos en cultura, costumbres, etnia, idiosincrasia, lengua y culto.

El *período medieval* se caracterizó por la presencia de cuatro grupos sociales: Nobleza, clero, mercaderes y campesinos.

En 1453, *Mohamed II* logró el trofeo más relumbrante para el *imperio otomano*, la conquista de *Constantinopla*, al quebrantar sus baluartes y fortificaciones a través de imponente conjunto de piezas de artillerías y cuantioso ejército de cerca de 150.000 hombres. Este suceso simboliza el final de la *Edad Media*.

1.4 ERA MODERNA

Abarca el lapso comprendido entre la *caída del imperio bizantino* hasta la *Revolución francesa* (siglo XVIII o *siglo de las luces*). Esta época incorpora avances económicos, científicos, académicos, artísticos, filosóficos, culturales, políticos y sociales descollantes, como los alcanzados con el *renacimiento* y los *grandes descubrimientos*.

Las mutaciones que se registraron desde el siglo XV, estuvieron directamente ligadas a la pérdida de supremacía de la *Iglesia Católica* en comparación con la potestad que ostentaba durante la *Edad Media*. Antecedente importante fue la encíclica exclusivista de *Bula Unam Sanctam* de *Bonifacio VIII* de 1302[84] frente a la negación de obediencia impartida por *Felipe IV de Francia* en 1303[85]. Igualmente, hecho importante fue el *concilio de Trento*[86], como respuestas a las reformas protestantes[87] impulsadas en *Alemania* por *Martín Lutero* (1483 -1546), quien tradujo la *Biblia* al alemán en 1534 y se apartó de muchos dogmas tradicionales del catolicismo[88]. De esta forma, el Estado logró separarse de la iglesia en sus asuntos más íntimos.

El *renacimiento* tuvo como escenario la *Italia* de los siglos XV y XVI. Es concebido como movimiento artístico, científico, filosófico y cultural, que otorgó prelación al humanismo y a las obras de arte gran realismo, inspirado por las manifestaciones estéticas griegas y romanas. Se destacaron como sus

84 *Bonifacio VII* publicó la '*Bula Unam Sanctam*', con la que explicó la antigua imagen de las *dos espadas*: La *espada espiritual* en manos de la *Iglesia*, y la *espada temporal* al servicio de la *Iglesia*; pretendió eliminar la injerencia laica en asuntos eclesiásticos. Ver: [www.bcngrafics.com], [www.celam.org], [www.sion.org.ar], [www.encuentra.com], [www.rcadena.net], [www.artehistoria.com].

85 El rey francés *Felipe el hermoso* (1285-1314) respondió a *Bonifacio VII,* prohibiendo la salida de dinero de su reino con destino a *Roma*. La erección de nueva diócesis en *Francia* creó pugnas entre el rey y el Papa en 1301 y el obispo designado fue apresado por el rey. El papa *Bonifacio VII* residía en *Anagni* y redactó novedosa *bula* para declarar la excomunión de *Felipe de Francia*, y el 7 de septiembre de 1303 fue tomado preso y sitiada la pequeña ciudad por *Nogaret*, canciller de *Felipe*. Ver: *LOS TEMPLARIOS* [www.moheweb.galeon.com]. [www.bcngrafics.com]. [www.artehistoria.com].

86 El *concilio de Trento* fue convocado en 1542 por el papa *Paulo III*, con la aquiescencia del emperador *Carlos V*, y se clausuró en 1564, después de muchas interrupciones y cambios de sedes. El *concilio* afrontó problemas dogmáticos, relacionados con la precisión de la fe católica frente a las críticas del *protestantismo*. Así, fijó el contenido de la fe católica. Se comprobaron grandes diferencias entre la concepción dogmática del cristianismo ortodoxo y los postulados de *Martín Lutero*. Ver: *SACROSANTO, ECUMÉNICO Y GENERAL CONCILIO DE TRENTO* [www.multimedio.org]. *CONCILIO DE TRENTO* [www.encuentra.com]. *CONCILIO DE TRENTO* [www.scuolascacchi.com]. [www.celam.org]. [www.artehistoria.com].

87 El vocablo *protestante* hace referencia a movimientos cristianos disidentes de la *Iglesia católica romana*, que promovieron decisivas reformas en el siglo XVI e impulsaron novedosas religiones, se resaltan: *Luteranismo*, *calvinismo*, *anglicanismo*, *pentecostales*, *metodistas* y *bautistas*. Hechos precursores fueron las doctrinas reformistas radicales impulsadas por *Lutero* en *Alemania*, motivadas por la promoción de edictos imperiales que propugnaban unificar la religión en los territorios teutones. La ideología protestante se basó en cinco principios: La Biblia es la única fuente escrita de la palabra de *Dios*, la fe sólo debe ser orientada por el evangelio legado por *Cristo*, la salvación se logra únicamente creyendo en *Cristo*, *Dios* es el único que proporciona la gracia divina y sólo debe rendirse veneración y adoración a *Dios*. Además de *Martín Lutero*, se resaltan los aportes de: *Juan Calvino*, *Juan Hus*, *John Wycliffe*, *Ulrico Zuinglio*, *John Knox*, *William Tyndale*, *Thomas Cranmer*, *Thomas Müntzer*.

88 Los postulados de las tesis de la reforma protestante de *Lutero* se centraran en cuatro simples puntos: 1) Atenuar el orden jerárquico de la comunidad religiosa católicas. 2) Creación de iglesias estatales. 3) Traducción de los textos bíblicos, conforme a los idiomas propios de cada Estado, no limitándolo al latín. 4) El hombre por si mismo se salva gracias a su fe, no se requiere cumplir uno de los tres principios de la edad media: "La *iglesia católica* es la única que tiene las llaves de la salvación, si no se le sigue, el hombre se condena". *Lutero* con sus 95 tesis rechazó la supremacía de *Roma* y la autoridad de los concilios, afirmó el valor único de las sagradas escrituras como contenido de la fe, negó la utilidad de la tradición dogmática, criticó la exigencia de prebendas como indulgencia por el perdón de pecados, refutó la existencia del purgatorio, consideró pagano la adoración de imágenes religiosas, cuestionó la santidad y virginidad de la *virgen María* (*Madonna*), entre otros aspectos. Ver: MARTIN LUTERO. "*THE SMALCALD ARTICLES*" en *CONCORDIA: THE LUTHERAN CONFESSIONS*". Concordia publishing house, St. Louis, 2005. WILLIAM GUSTAVE POLACK. *THE STORY OF LUTHER*. Concordia publishing house, St. Louis, 1931. MARTIN TREU. *MARTIN LUTHER IN WITTENBERG: A BIOGRAPHICAL TOUR*. Saxon-Anhalt Luther Memorial Foundation, Wittenberg, 2003. *LUTERO Y LA REFORMA* [www.artehistoria.com]. *MARTÍN LUTERO Y LA REFORMA PROTESTANTE* [www.ezboard.com]. *LA REFORMA PROTESTANTE* [www.vidaeterna.org]. [www.catholic.net]. [www.geocities.com].

principales forjadores: *Leonardo da Vinci, Miguel Ángel Buonarroti, Rafael Sanzio, Sandro Botticelli, Donatello, Andrea Mantegna, Piero della Francesca, Filippo Brunelleschi, Caravaggio, Tiziano, Tintoretto, Galileo Galilei, Pico de la Mirandola, Marsilio Ficino*, entre muchos otros.

El *renacimiento* influyó en grandes iniciativas en el terreno filosófico, que delinearon novedosas condiciones en el pensamiento europeo. Permitió el advenimiento de la corriente ideológica denominada *humanista*, que otorgó prelación al individuo sobre los dogmas religiosos que imperaron en el Medioevo. Se resaltan las contribuciones de *Francesco Petrarca*[89], *Giovanni Boccaccio*[90], *Dante Alighieri*[91] y las estipulaciones sarcásticas de *Erasmo de Rotterdam* para ridiculizar el pensamiento cristiano con su obra *Elogio a la Locura*[92]. *Leonardo da Vinci* también aportó trascendentales ideas, se resalta su gráfica del *hombre de Vitrubio*[93]. La *filosofía renacentista* se desplegó en *Europa* durante los siglos XIV a XVI, constituyéndose en tránsito de la ontología medieval a la moderna.

Los *grandes descubrimientos* consistieron en serie de hallazgos científicos, entre los que se resaltan los que auspiciaron conquistas territoriales a través de novedosas travesías marítimas, se destacan: *América* (*Nueva España*, *América del Norte*, *Nueva Escocia*), *cabo de las Tormentas* o de *Nueva Esperanza*, ruta hacia *Asia Meridional* en derredor de *África* y *América*, ruta septentrional hacia *Asia*, *océano Pacífico*, *Azores, Madeira, Canarias, Malaca, Molucas, Calicut, islas del Pacífico, Oceanía, cabo de Hornos, estrecho de Magallanes*, *Tierra del Fuego*, *Canal del Beagle*, entre otros. Así mismo, se deben resaltar los adelantos logrados en la geodesia y la cartografía, con la elaboración de atlas, mapas y útiles cartas de navegación y la invención de importantes instrumentos, como la brújula, el astrolabio, el cuadrante, entre otros. Se resaltan los aportes de *Nicolás Copérnico, Galileo Galilei, Paracelso, René Descartes, Francis Bacon*[94], entre otros.

Dentro del proceso de cambio tecnológico tuvo gran relevancia la *invención de la imprenta* en el año de 1456. De textos manuscritos de la Edad Media, se pasó a impresión de ejemplares en maderas grabadas (xilografías), que permitían generar varias copias de la misma plancha. La aparición de imprenta de tipos móviles de *Gutenberg* permitió ampliar todavía más las ediciones[95].

Fernando Hinestrosa denominó estos avances con el epígrafe de *Edad de la Razón*, haciendo énfasis en los hechos históricos que lo motivaron, a los cuales se refirió en los siguientes términos: "Para entender lo ocurrido durante las últimas décadas del siglo XV y durante los siglos XVI y XVII hay que apreciar la naturaleza monumental de tales descubrimientos. La gente tuvo necesidad de hacer a un lado sus concepciones fundamentales sobre el perfil del mundo en el que había vivido y del universo en que éste se encontraba inmerso... Fue aquella una época de revisión radical con amplias oportunidades de aventura. No fue época para la aceptación de las ortodoxias, ni para la resistencia al cambio... Los cambios sociales y políticos más profundos en *Europa occidental* provinieron del impacto de este desafío al orden religioso prevaleciente"[96].

---

89 FRANCESCO PETRARCA. *OPERA LATINA*. Sebastian Brant & Johann Amerbach, Basilea, 1496. FRANCESCO PETRARCA. *MI SECRETO (SECRETUM MEUM - 1932)*. Frente de Afirmación Hispanista, México, 1998. FRANCESCO PETRARCA. *TRIONFI*. Tipografia Sociale Torinese, Torino, 1927.

90 GIOVANNNI BOCCACCIO. *EL DECAMERÓN*. Penguin Random House, Madrid, 2013. GIOVANNNI BOCCACCIO. *VIDA DE DANTE*. Alianza Editorial, Madrid, 1993. GIOVANNNI BOCCACCIO. *LOS QUINCE LIBROS DE LA GENEALOGÍA DE LOS DIOSES PAGANOS*. Centro de Lingüística Aplicada Atenea, Madrid, 2008. GIOVANNNI BOCCACCIO. *LAS NINFAS DE FIÉSOLE*. Gredos, Madrid, 1997. GIOVANNNI BOCCACCIO. *LA ELEGÍA DE DOÑA FRAMETA. CORBACHO*. Planeta, Barcelona, 1989. GIOVANNNI BOCCACCIO. *FILÓCOLO*. Gredos, Madrid, 2004.

91 DANTE ALIGHERI. *LA DIVINA COMEDIA*. Eliver libros digitales, Barcelona, 2012. DANTE ALIGHERI. *VITA NOVA*. Einaudi, Firenze, 1932. DANTE ALIGHERI. *CONVIVIO*. Cátedra, Madrid, 2005. DANTE ALIGHERI. *ON WORLD-GOVERNMENT OR DE MONARCHIA*. Wildside Press, Maryland, 2009.

92 MARTÍN HEIDEDDER. *CARTAS SOBRE EL HUMANISMO*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 1989. P. 26. ERNEST GOMBRICH. *LA HISTORIA DEL RENACIMIENTO*. Norma, Bogotá, 1993.

93 FRITJOF CAPRA. *LA CIENCIA DE LEONARDO: LA NATURALEZA PROFUNDA DE LA MENTE DEL GRAN GENIO DEL RENACIMIENTO*. Anagrama, Barcelona, 2008. KENNETH CLARK. *LEONARDO DA VINCI*. Alianza Editorial, Madrid, 1968. CHARLES NICHOLL. *LÉONARD DE VINCI: BIOGRAPHIE*. Actes Sud, Arles, 2006. LIANA BORTOLON. *THE LIFE AND TIMES OF LEONARDO*. Paul Hamlyn, Londres, 1967.

94 *NICOLÁS COPÉRNICO, GALILEO GALILEI, PARACELSO, RENÉ DESCARTES, FRANCIS BACON* [www.artehistoria.com].

95 *EL LIBRO* [inventos.hypermart.net].

96 FERNANDO HINESTROSA. "*EL PROBLEMA DEL DERECHO ROMANO Y SU HISTORICIDAD*". Mimeógrafo. Doctorado en Derecho. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 13 a 15 noviembre, 2002. P. 10.

1.4.1 ESTADO ABSOLUTISTA

En el seno de la época de la *modernidad* se consolidó el *Estado absolutista, dominante o de guerra*, referente a grandes naciones o imperios regentados por monarcas majestuosos, que acumulaban grandiosas riquezas y amplias dimensiones geográficas, a través de colonizaciones (sometimientos de pueblos), triunfos bélicos o aproximaciones a través de vínculos matrimoniales. La base ideológica de este esquema estatal fue la doctrina económica, jurídica y filosófica *mercantilista*; su propósito esencial estribó en el logro del *crecimiento económico* y, en especial, fue ejercido durante el período comprendido entre los *siglo XV* al *XVIII*, período caracterizado por grandes expansiones económicas y territoriales, surgimiento de la *actividad mercantil*, notables *descubrimientos*, amplio auge del transporte marítimo, generación de rutas comerciales, difusión del *colonialismo* y de la *piratería*, desarrollo de la actividad financiera, *acumulación* de metales preciosos, aplicación de *políticas económicas proteccionistas* para impulsar situaciones favorables en la *balanza comercial*, conflictos bélicos sangrientos con el propósito de lograr la supremacía y defender la soberanía, entre otros hechos no menos importantes.

Durante el *Medioevo* el común denominador fue el fraccionamiento del poder en diversos estamentos, sistema *poliárquico*. *Contrario sensu*, durante la *modernidad* se consolidó el *Estado monárquico*, propio del *absolutismo*, que concentró el *dominio* en un solo estamento: la *corona*. Este proceso se gestó de manera paulatina y progresiva en diferentes escenarios de la vieja *Europa*. Aspecto resaltado por *Augusto Hernández Becerra*, al disertar: "Para que hubiera *Estado moderno* fue necesario reemplazar el *Estado estamental* de la *Edad Media*, caracterizado según *Hegel* por la *poliarquía*"[97].

El proceso consistió en la concentración del poder en figura de índole nobiliaria, que lo transfería de manera hereditaria. Este procedimiento tuvo como antecedentes al *Imperio carolingio*, las *ciudades Repúblicas italianas*, las costumbres de *monarcas normandos* que impulsaron reino unificado en *Inglaterra* y el comportamiento absolutista de *Federico II* en *Sicilia*. Así, el primero que habla de *Estado* en la literatura política es *Nicolás Maquiavelo* en su obra *El Príncipe*[98].

El *Estado absolutista* se caracterizó por gobiernos monárquicos con grandes expansiones territoriales y amplia acumulación de riqueza. Se destacan fastuosos y resplandecientes Estados, reconocidos por su poderío, magnanimidad y supremacía. No obstante la existencia de verdadero matrimonio entre la *monarquía* y la *Iglesia*, con el advenimiento del *absolutismo* se ejerció definitiva *supremacía del Estado sobre la Iglesia*. Es reemplazada la sumisión desplegada en la *Edad Media* por la hegemonía del poder público, al cual todos debían guardar fidelidad.

El *Estado absolutista* se ejerció a través de administración organizada, donde la *burocracia*, a partir de esta época, empezó a desempeñar papel trascendental. Las razones que permitieron estas alteraciones en la organización pública, tienen especial relación con el surgimiento de la *política crediticia y monetaria*. El Estado se convirtió en el principal deudor en la actividad financiera y la tramitación de préstamos y ejecución de los respectivos pagos para atender sus vencimientos hicieron necesaria la disponibilidad de personal especializado en estas gestiones. Así, surgió la *burocracia*. El *empleo burocrático* se convirtió en necesidad para administrar las finanzas del *Estado de guerra*.

Existió gran correlación entre *guerra*, *endeudamiento* y *crecimiento económico*. Aspecto puntualizado por el profesor *Alvin Hansen*, en su célebre obra *Política fiscal y ciclo económico*: "La expansión del comercio y el sostenimiento de las guerras estuvieron estrechamente ligados, desde principios de la *Edad Media*, con el financiamiento tanto público como privado por medio de préstamos. En el transcurso de varios siglos, las instituciones de crédito se desarrollaron lentamente para hacer frente a necesidades crecientes, que a la postre condujeron a mercado organizado de capital, bajo el dominio de la bolsa de valores y de los grandes bancos... Realmente, toda la historia desde fines del siglo XV hasta la conclusión de las guerras napoleónicas, indica estrecha relación entre: a) gastos y uso del crédito público originado por la guerra y b) la intensificación del comercio, acompañada de creciente actividad económica y

97 AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *LAS IDEAS POLÍTICAS EN LA HISTORIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001. P. 189.
98 NICOLÁS MAQUIAVELO. *EL PRÍNCIPE*. Porrúa, México, 1985.

prosperidad en negocios..."[99].

El *Estado dominante* se caracterizó por su gran fortaleza militar. El ejército apoyado en la caballería, de vital importancia durante la tardía época de la baja *Edad Media*, perdió vigencia durante la *modernidad*, debido al creciente empleo de navíos marítimos y de armas de fuego de alto alcance, en especial cañones. El uso de mercenarios persistió, mas se utilizó con mayor sigilo.

Los onerosos requerimientos del soberano, de gestión militar y naval y la atención de la burocracia obligaron a generar cuantiosos importes a favor del Estado. Se originó de manera permanente la necesidad de organizar las finanzas y el presupuesto público, planificar la gestión administrativa y financiera e impulsar la disponibilidad de recaudos permanentes. Así, se permitió atesorar de manera periódica recursos, como impuestos, tasas, contribuciones y endeudamiento público. Del mismo modo, se aseguraron ingresos para cumplir con las obligaciones contraídas. Desde esta época se empezó a diferenciar entre *ingresos* y *gastos públicos*. Los *tributos* se aplicaron de manera autónoma y regular, a diferencia de la concepción eventual que se tenía en el *Medioevo*. Se incursionó en los primeros pasos de organización de la *contabilidad pública*, tendientes a administrar y organizar el patrimonio del Estado. Al respecto, se refirió *Hermann Héller*: "Hacia mediados del siglo XVI, los príncipes consiguen emancipar por completo la base económica del poder estatal y establecer *impuestos* sin contar con aprobación de los estamentos"[100].

Las facultades para imponer *gravámenes* fueron monopolizadas de manera progresiva por parte de la *monarquía* y se transmutaron, con el pasar del tiempo, en condición de exclusividad, a diferencia del *Medioevo* donde los sujetos activos de los *tributos* fueron diferentes actores: Clero, gobiernos de ciudades, señores feudales, caballeros, gremios, etc. Este proceso se permitió dado que estos estamentos redujeron su poder, que se fue trasladando a la *monarquía absoluta*, que lo concentró. En especial, las crisis de la *Iglesia* y de los *burgos*, condujeron a esta situación. Las *ciudades* fueron de forma paulatina reemplazadas por las *regiones* y, después, por el *Estado nación*, que acaparó el dominio. La Iglesia empezó a perder potestad, influencia y prestigio, que le permitió pasar a segundo plano en relación con la *monarquía*. El profesor *Fernando Hinestrosa* resaltó las causas del menoscabó sufrido por la Iglesia: "Una de las críticas principales al papado y a la clerecía, generalizada durante los siglos XV y XVI estuvo dirigida al empleo de poderes para recaudar fondos. En especial, la práctica de la venta de indulgencias... Hacer penitencias para obtener la remisión de los pecados cometidos fue punto fundamental del catolicismo del *Medioevo*"[101].

El gran poder y dominio alcanzado por el *Estado monárquico absolutista* se apoyó en las *políticas económicas centralizadas* desplegadas en la época, con influencia del *mercantilismo*. La economía comercial y monetaria obligó a los diferentes agentes económicos a depender de manera concentrada y centralizada de las políticas impulsadas por la *monarquía absoluta*. El desarrollo de la *actividad mercantil* influyó en variados factores, que resaltó *Max Weber*: "Concentración estatal del poder, amplia circulación del dinero, regulación económica por parte del Estado, políticas proteccionistas y nacionalistas, desarrollo técnico de mercancías y armas, ampliación de consumo por remuneración al ejército y a la burocracia, que favorecieron el comercio internacional"[102].

Igualmente, *Carlos Marx* puso de manifiesto que las *políticas mercantilistas* practicadas desde el siglo XV, aumentaran el poder del Estado en lo político y en lo económico, incrementó los ingresos de la *monarquía*, elevó la capacidad tributaria de los agentes económicos, permitió la acumulación de riqueza, propendió por mayores grados de exportaciones y transformó el régimen feudal en sistema mercantilista capitalista[103].

Dentro de los soportes ideológicos de este esquema de Estado se confiere especial énfasis a la *protección externa* para evitar el sometimiento frente a otros pueblos y a la *defensa interior* para evitar insurrecciones, anarquías y dolos. Esta *filosofía mercantilista* es analizada y enfatizada por *Elí F. Heckscher*, quien

99 ALVIN H. HANSEN *POLÍTICA FISCAL Y CICLO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Pp. 97, ss.
100 HERMANN HELLER. *TEORÍA DEL ESTADO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. P. 149.
101 FERNANDO HINESTROSA. *"EL PROBLEMA DEL DERECHO ROMANO Y SU HISTORICIDAD"*. Programa de Doctorado. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 13 a 15 noviembre, 2002. P. 11.
102 WEBER MAX. *HISTORIA ECONÓMICA GENERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1942. Pp. 360, s.
103 KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968. Tomo I. pp. 840, ss.

otorgó al concepto de *poder* sitial excepcional dentro de la *ideología mercantilista*. Disertó: "El interés primordial del Estado, aquel que no puede abandonar sin negarse a sí mismo, es el *poder*... El *mercantilismo* aspiraba a poner la vida económica al servicio del interés del *poder del Estado*... La labor de unificación del *mercantilismo* tiende a asegurar el *poder del Estado* en el *interior*, frente a otros organismos de carácter peculiar, y en el *exterior*, frente a otros Estados"[104].

Se pensaba que el proceso era progresivo y gradual, donde una etapa era antecedente fundamental para el desarrollo de la fase sucesiva. Se impulsó el *absolutismo*, sobre la base que solo era posible alcanzarlo mediante la conquista del *poderío*, que debía estar respaldado en la acumulación de *riqueza*, representada en los *metales preciosos*. *Leo Huberman* destacó la relación del *dominio* de la *monarquía* con la disponibilidad de *patrimonio*. Anotó: "Era evidente para los soberanos que el poder dependía de sus finanzas. Y también que el dinero afluiría a sus arcas solo si el comercio y la industria prosperaban. Por eso los reyes se preocuparon por el progreso comercial e industrial"[105].

Jacobo Viner sintetizó los propósitos de la *ideología mercantilista*. Esbozó: "Los elementos esenciales de la doctrina pueden resumirse en cinco proposiciones o actitudes: (1) La política debe estructurarse y practicarse en términos estrictamente *nacionalistas*, es decir, solo debe pesar el *interés nacional*; (2) la política nacional o del comercio exterior ha de atender sus efectos, directos e indirectos, la existencia de *metales preciosos*; (3) en ausencia de minas interiores de oro y plata, el objetivo nacional primordial ha de ser la consecución de *excedente* de las *exportaciones* sobre las *importaciones* tan grande como sea posible, como único medio para aumentar las existencias nacionales de *metales preciosos*; (4) ha de buscarse una *balanza de comercio* '*favorable*' al propio país mediante la promoción directa por las autoridades de las *exportaciones* y la restricción de las *importaciones*, o mediante otras medidas que actúen indirectamente en ese sentido; (5) la política económica exterior y la política exterior general han de perseguirse con atención constante tanto a la abundancia como al '*poder*' (incluida la seguridad)..."[106].

La *ideología mercantilista* se apoya en concepciones jurídicas y económicas. El desarrollo jurídico de la *escuela mercantilista* se basó en argumentos de índole *nacionalista*s[107]. Se consideró que el gobernante, para mantener su supremacía y dominio sobre el Estado, debía ejercer comportamiento autoritario y absolutista. *Nicolás Maquiavelo* disertó '*todo fin justifica los medios*'[108]. *Thomas Hobbes* planteó que 'las bases de la organización del Estado se deben regular por un contrato social, que promueva la potestad del gobierno'[109]. *Joan Bodin* esbozó que 'para mantener el *poder* se requiere asegurar buen respaldo: *Riqueza*'[110]. *Gerald Malynes* elaboró completo '*código de comercio exterior*'[111].

El marco económico de la *escuela mercantilista* es esbozado por varios tratadistas, entre los que sobresalen: *David Hume*[112], *Thomas Mun*[113], *Ricardo Cantillón*[114], *Antonio Serra*[115], *Jean Batiste*

104 ELI F. HECKSCHER. *LA ÉPOCA MERCANTILISTA: HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LAS IDEAS ECONÓMICAS DESDE FINAL DE LA EDAD MEDIA HASTA LA SOCIEDAD LIBERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. Parte II, Cap. I, p. 461.

105 LEO HUBERMAN. *LOS BIENES TERRENALES DEL HOMBRE*. Oveja Negra, Medellín, 1973. P. 103.

106 JACOB VINER. "*PENSAMIENTO MERCANTILISTA*" en *ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES*. Aguilar, Madrid, 1975, p. 34.

107 El *nacionalismo* incorpora varias connotaciones: '*Económica*' basada en el *proteccionismo* a la industria nacional, '*política*' fundada en el *dominio* del Estado propio sobre los otros Estados, '*cultural*' apoyada en el *nacionalismo* o amor al país y '*jurídica*' impulsada mediante marco jurídico que favorece a lo nacional. Este esquema incita a la '*xenofobia*', odio a lo extranjero.

108 NICOLÁS MAQUIAVELO. *EL PRÍNCIPE*. Porrúa, México, 1985.

109 THOMAS HOBBES. *LEVIATHAN O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPÚBLICA ECLESIÁSTICA Y CIVIL*. Sarpe, -Grandes pensadores-, Madrid, 1983. 2 Tomos. THOMAS HOBBES. *DEL CIUDADANO*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.

110 JEAN BODIN. *LES SIX LIVRES DE LA REPUBLIQUE*. Chez I. Du Puys, París, 1576 [JUAN BODINO. *LOS SEIS LIBROS DE LA REPÚBLICA*. Tecnos, Madrid, 1985].

111 EDWARD MISSELDEN. *FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH*. Waterson, Londres, 1622.

112 DAVID HUME. *ENSAYOS ECONÓMICOS*. Sociedad Española de Librería, Madrid, 1928. DAVID HUME. *ENSAYOS POLITICOS* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955. DAVID HUME. *TRATADO DE LA NATURALEZA HUMANA*. Orbis, Barcelona, 1984. DAVID HUME. *POLITICAL DISCOURSES*. Kincaid & Donaldson, Edimburgo, 1752. DAVID HUME. *THE HISTORY OF ENGLAND*. A. Millar, Londres, 1754.

113 THOMAS MUN. *LA RIQUEZA DE INGLATERRA POR EL COMERCIO EXTERIOR*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. THOMAS MUN. *DISCURSO ACERCA DEL COMERCIO DE INGLATERRA CON LAS INDIAS OCCIDENTALES*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

114 RICARDO CANTILLÓN. *ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.

115 ANTONIO SERRA. *BREVE TRATTATO DELLE CAUSE CHE POSSONO FAR ABBONDARE LI REGNI D'ORO E ARGENTO DOVE NON SONO MINIERE, CON APPLICAZIONE AL REGNO DI* NAPOLI, 1613.

Colbert[116], *Gerald Malynes*[117], *Edward Misselden*[118], *Bernardo Ward*[119], *Giovanni Botero*[120], *Gerónimo de Ustáriz*[121], *Josiah Child*[122], *Antonio de Montchrestien*[123], *Philip Wilhelm Von Hörnigk*[124], *James Stewart*[125], entre otros. (*Antonio Genovesi*, *Arthur Dobbs*, etc.).

Desde el punto de vista económico, mediante la *intervención activa del Estado* se propugnó por las siguientes políticas: 1) Asegurar *balanza comercial favorable* (exportaciones superiores a importaciones). 2) Permitir *acumulación de metales preciosos* (dinero, estrategia de atesoramiento, como medio de incrementar la *riqueza*). 3) Lograr el *control de cambios* (para evitar la salida de divisas del país, con el propósito de asegurar el *atesoramiento* deseado, la autoridad fijaba la cantidad de moneda del país que se entregaba por las divisas). 4) Impulsar el *monopolio exportador* en cabeza del Estado (con el fin de controlar las actividades comerciales internacionales). 5) Coadyuvar al *crecimiento industrial* y la *protección de la industria nacional*, mediante prácticas ampliamente *proteccionistas*, con base en políticas de *barreras a las importaciones* (*políticas aranceles* y *para-arancelarias*: Prohibiciones, cuotas, licencias, permisos previos, depósitos previos a importaciones, etc.) y *estímulos a exportaciones* (*incentivos tributarios* y *subsidios* directos).

Joseph Schumpeter resumió la filosofía de la *política económica internacional mercantilista* con los siguientes argumentos: "La guerra induce a los gobiernos a controlar la vida económica y crea burocracia, las cuales, una vez nacidas, no sólo se aferran a sus poderes, sino que tienden a ampliarlos. Las importaciones, las exportaciones y el cambio de divisas se encuentran entre las cosas más importantes que hay que controlar... La política de las relaciones económicas internacionales se funde con política de guerra económica y llega a ser una de las armas del eterno juego de la política del poder... Consideremos solo el control perfecto de los cambios, esto es, el caso en el cual la autoridad pública, con un efectivo monopolio de las operaciones de cambio, puede absorber y asignar como le interese, todas las operaciones de intercambio de divisas. En esas condiciones la autoridad puede: a) Superar la escasez temporal de moneda extranjera... b) Facilitar la liquidación ordenada de deudas... c) Prevenir o reprimir la especulación grosera... d) Evitar de forma preventiva efectos no deseados del reajuste automático... e) Evitar ciertas importaciones y exportaciones y promover otras... f) Mejorar la situación del país en comercio internacional..."[126].

La *colonización* y *conquista de nuevos territorios* permitió gran afluencia de oro y otros metales preciosos y la entrada de novedosos productos al *viejo mundo*. La *política mercantilista* se caracterizó por tratamiento rígido a las *colonias*, conocida como *rudo celo colonial*. Se pretendió que el comercio de las *colonias* solo se efectuara con la *metrópolis* y no con otros países. De esta manera, se emitió serie de normas jurídicas que obligaron a estos comportamientos, que de no ser acatadas generarían severos castigos. Las *políticas colonialistas* pretendían obtener el mayor grado de riqueza para la *corona*, *Estado colonizador*, mediante saqueos y expoliación de sus riquezas, y asegurar el usufructo y poderío sobre los territorios sometidos.

---

116 JEAN BATISTE COLBERT. *LETTRES INSTRUCTIONS ET MÉMOIRES DE COLBERT*. P. Clement, París, 1861-73, Tomo VV, pp. 272, ss.

117 GERALD MALYNES. *THE MAINTENANCE OF FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH.* Waterson, Londres, 1622. GERALD MALYNES. *A TREATISE OF THE CANKER OF ENGLAND'S COMMONWEALTH*. Tudor economic documents, Londres, 1601. GERALD MALYNES. *CONSVETUDO VEL LEX MERCATORIA*, Londres, 1922. GERALD MALYNES. *SAINT GEORGE FOR ENGLAND ALLEGORICALLY DESCRIBED.* 1601. GERALD MALYNES. *ENGLAND'S VIEW, IN THE UNMASKING OF TWO PARADOXES: WITH A REPLICATION UNTO THE ASWER OF MAISTER JOHN BODINE*. 1603.

118 EDWARD MISSELDEN. *FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH.* Waterson, Londres, 1622. EDWARD MISSELDEN. *THE CENTER OF THE CIRCLE OF COMMERCE* Waterson, Londres, 1623.

119 BERNARDO WARD. *PROYECTO ECONÓMICO EN QUE SE PROPONEN VARIAS PROVIDENCIAS, DIRIGIDAS A PROMOVER LOS INTERESES DE ESPAÑA CON LOS MEDIOS Y FONDOS NECESARIOS PARA SU PLANIFICACIÓN.* Viuda de Ibarra, hijos y compañía., Madrid, 1787.

120 GIOVANNI BOTERO. *RAZÓN DE ESTADO, CON TRES LIBROS DE LA GRANDEZA DE LAS CIUDADES.* Casa de S. Cañas, Burgos, 1603. GIOVANNI BOTERO. *LA RELATIONI UNIVERSALI, DIVISE IN SETTE PARTI.* A. Vecchio, Venecia, 1618.

121 GERÓNIMO DE UZTARIZ. *THEÓRICA Y PRÁCTICA DE COMERCIO Y DE MARINA, EN DIFERENTES DISCURSOS Y CALIFICADOS EXEMPLARES; A LA MARCHIA ESPAÑOLA PARA SU PROMPTA RESTAURACIÓN.* A. Sánz, Madrid, 1757.

122 JOSIAH CHILD. *A NEW DISCOURSE OF TRADE*. Londres, 1694.

123 ANTOINE DE MONTCHRESTIEN. *TRAICTE DE L'ECONOMIE POLITIQUE*. E. Plon, París, 1889.

124 PHILIP WILHELM VON HÖRNIGK. *AUSTRIA PUEDE DOMINAR SI ASÍ LO QUIERE* en *TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO (1718-1817)* de JESÚS SILVA HERZOG. Fondo de Cultura Económica, México, 1950. PHILIPP WILHELM VON HÖRNIGK. *AUSTRIA OVER ALL IF SHE ONLY WILL*. Harvard University Press, Cambridge, 1930.

125 JAMES STEWART. *THE WORK, POLITICAL, METAPHISICAL AND CHRONOLOGICAL*. J. Stewart, Londres, 1803.

126 JOSEPH A. SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. Ariel, Barcelona, 1971. Parte II, Cap. VII. Pp. 392, ss.

De ninguna forma, no se impulsó el progreso y bienestar de los nativos, habitantes de dichas posesiones. Reinos colonizadores por excelencia fueron *España*, *Portugal*, *Inglaterra*, *Países Bajos*.

El *Estado absolutista* se caracterizó por propulsar la *seguridad jurídica*, en particular si se compara con el período de la *alta Edad Media*. El *centralismo del poder* influyó en su *universalización* y en la vigorización de las normas jurídicas, y permitió la tendencia a ejercer escalafón o jerarquizar. El *derecho* adquirió gran prevalencia como instrumento para otorgar validez a los actos mercantiles y a las regulaciones impartidas por la autoridad estatal. De tal manera, que alcanzó gran preeminencia, tanto el derecho privado como el público. Al respecto *Hermann Heller* disertó: "La unificación general, para todo el territorio y regulada desde el centro, de toda la actividad relevante para el poder del Estado requiere la existencia de *ius certum*, válido para todo el territorio del Estado, sistema de reglas unitario, cerrado y escrito, en el que, hasta donde sea posible, toda regla particular se ordene -según criterios políticos y no solamente jurídicos- sistemáticamente en la unidad del todo. Por otra parte, la colaboración de toda la jerarquía de funcionarios, según el *principio de la división de trabajo*, hace precisa la ordenación jurídica racional y planificada. Y, asimismo, la economía capitalista del dinero reclama, tanto para el derecho privado como para la administración, la previsión, extendida al territorio, lo más amplio posible, de un derecho sistematizado" [127].

El *derecho romano* que venía afianzándose desde el *bajo Medioevo* se consolidó durante la *Modernidad*, y depuso definitivamente al *derecho germano barbárico*. Se estudió el derecho en sus dos acepciones, canónico y secular, e, influenciado por el *renacimiento cultural*, se otorgó gran trascendencia a los preceptos clásicos. Los *humanistas* surgieron con gran vehemencia para el estudio del derecho, no hubo limitación al *derecho romano ortodoxo*. En general, germinó la tendencia al *humanismo*. Su dimensión fue destacada por *Fernando Hinestrosa*: "Mientras que los *glosarios* centraron su atención solamente en los textos y procurando descubrir su integridad, y los *comentadores* los emplearon como bases de su deducción razonada y argumentación, los *humanistas* los vieron como fuente de conocimiento del pasado, fuente que únicamente podía ser entendida e interpretada a cabalidad a la luz de todas las demás fuentes de conocimiento de ese tiempo, y consideraron que los textos jurídicos por sí solos prestaban la importante contribución al entendimiento de otras materias no jurídicas"[128].

Las principales críticas que se han realizado al mercantilismo son las siguientes: Confusión de *bienestar económico* con *riqueza material*[129]; la *acumulación de metales preciosos* atenta contra el *desarrollo económico* al mantener el *dinero* inmovilizado; el *proteccionismo* afecta el libre juego del mercado y va en contra de la expansión, la eficiencia y la competitividad, el exceso de normas y reglamentaciones reduce el interés a la generación de actividades productivas y frena la capacidad inventiva de los seres humanos; el exceso de *protección* permite la presencia de empresas improductivas que solo se mantienen dado la amparo que le brinda el Estado; la *balanza comercial favorable,* tarde o temprano se traduce en situación inversa de *déficit* que atenta contra la propia *acumulación de riqueza* (*teoría de los flujos de especies*[130]).

1.5 ERA CONTEMPORÁNEA

Esta fase se demarca desde la *Revolución francesa* hasta nuestros días. Se ha distinguido por el *auge* del *Estado liberal* y, luego con su crisis, por el advenimiento de los esquemas de *Estados benefactor*, *planifi-*

127 HERMANN HELLER. *TEORÍA DEL ESTADO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. P.

128 FERNANDO HINESTROSA. *"EL PROBLEMA DEL DERECHO ROMANO Y SU HISTORICIDAD"*. Programa de Doctorado. Mimeógrafo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 13 a 15 noviembre, 2002. P. 13.

129 Se denomina *ilusión crisohedónica* a la creencia que la *riqueza* sólo está representada en los *metales preciosos* (oro, plata, etc.) monedeados o susceptibles de acuñar en moneda. Se considera que se es más rico acorde con mayor posesión de éstos. Se propugna por el atesoramiento de los *metales preciosos*. Ver: *EL MERCANTILISMO* [economistasonline.blogspot.com]. *MERCANTILISMO* [www.buenastareas.com]. *HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS* [html.rincondelvago.com/historia-de-las-doctrinas-economicas_1.html]. [www.itson.mx].

130 JEAN BODIN. *LES SIX LIVRES DE LA REPUBLIQUE*. Chez I. Du Puys, París, 1576 [JUAN BODINO. *LOS SEIS LIBROS DE LA REPÚBLICA*. Tecnos, Madrid, 1985]. JEAN BODIN. *LE VIE CHERE AU XVI SIECLE. LE RESPONDE DE JEAN BODIN A M. MALESTROIT*. Henry Hausper, París, 1932. DAVID HUME. *ENSAYOS ECONÓMICOS*. Sociedad Española de Librería, Madrid, 1928. DAVID HUME. *ENSAYOS POLITICOS* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955. DAVID HUME. *TRATADO DE LA NATURALEZA HUMANA*. Orbis, Barcelona, 1984. DAVID HUME. *POLITICAL DISCOURSES*. Kincaid & Donaldson, Edimburgo, 1752. DAVID HUME. *THE HISTORY OF ENGLAND*. A. Millar, Londres, 1754.

cador central, *intervencionista*, *social*, *mixto*, *neoliberal*, *estructuralista*, *neoestructuralista*, entre otros.

En este período se han presentado acontecimientos trascendentales, entre los que se resaltan episodios proclives al *crecimiento económico* y a la *eficiencia productiva*, que han permitido importantes avances y desarrollos tecnológicos apreciables, que se mezclan con situaciones perturbadoras de *inestabilidad económica* y de condiciones de *injusticia social*, que afligen a proporción considerable de los habitantes del orbe por sus funestas situaciones de pobreza e indigencia.

En esta época el proceso económico ha estado acompañado de substanciales cambios, se pasó de contexto en el que persistían talleres vetustos al entorno gerencial de la empresa contemporánea. Se ha manifestado crecimiento a pasos agigantados, surgiendo la actividad *industrial* y, luego, la *fabril*. En sus entrañas surgieron variadas *revoluciones industriales*.

Actividades que han presentado gran dinamismo son transporte y comunicaciones, redundando en importantes logros para asegurar el cumplimiento de los principios de *economía*, *eficiencia*, *eficacia* y *efectividad*, que han originado importantes ahorros en tiempo y dinero. Se ha cumplido el adagio popular del *paso de la mula al jet*.

1.5.1 ESTADO LIBERAL

El *Estado liberal* surgió como respuesta a los grandes avances económicos, tecnológicos, políticos, jurídicos, culturales, filosóficos y sociales que tuvieron lugar en el siglo XVIII, denominado *Siglo de las Luces*, relativo al *pensamiento de la Ilustración* o de la *razón*. Fue escenario de convergencia y equilibrio entre la *tradición* (*monarquías del despotismo ilustrado*) y la *renovación* (*filosofía de la Ilustración*). Solo hacia final de ese siglo se rompe el *equilibrio*, generado condiciones *revolucionarias*, *radicalistas*. Tuvo vigencia hasta el siglo XIX.

En este período se consolidaron las tendencias filosóficas del *naturalismo* y del *racionalismo*, iniciadas en el siglo XVII[131], y germinó el *empirismo* de *Locke* y el *cientificismo* de *Newton* en *Inglaterra* y los insignes aportes de *Leibniz* en *Alemania*.

De igual forma, emergió el movimiento de la *Ilustración* en *Francia*, que no fue auspiciado por escenario que asegurara ecuanimidad, conciliación, concertación, libertades, permisividad y progreso, como sí experimentó *Inglaterra*. Precisamente las restricciones padecidas en *Francia*, condujeron a tendencias *radicales*. Otra razón que explica la prosperidad del novedoso pensamiento de la *Ilustración* en las *Galias* fue la influencia del *racionalismo* de *Descartes* y del *empirismo* anglosajón de *Locke*.

Las tesis *universalistas* surgieron con gran vigor en esta época, se constituyeron en pilar y soporte básico del *racionalismo*. Dedujeron que los *derechos fundamentales del ciudadano* son de carácter *genérico* o *cosmopolita*, es decir, deben tener igual relevancia para todos los seres humanos, en cualquier lugar y tiempo. Así, se deben aplicar de igual forma, sin aceptar discriminaciones por razones de raza, credo, lengua, costumbres, idiosincrasia, sexo, color político, condición social, talante cultural, etc. Descansa en el precepto que los individuos, desde su nacimiento, emergen de manera homogénea, disponen condiciones iguales y, por ello, deben gozar los mismos privilegios y libertades (todos nacemos iguales). Los *derechos esenciales* son de carácter fundamental, de índole ecuménicos. Son derechos invulnerables e inexpugnables. Se apoyan en el respeto a la dignidad humana. La exclusividad resulta ser injusta e inconveniente para la armonía de la sociedad.

El *esquema estatal liberal* es inferido como el ascenso al *poder político*, *social* y *cultural* por parte de la clase burguesa, mercantil o comerciante, que ya ostentaba el poder económico. También podría interpretarse como la conversión del mercader en empresario.

La *nobleza* poseía el predominio político y social y se caracterizó por conductas que propiciaban el consumo suntuario, el despilfarro y la guerra. Para financiar estas extravagancias, se recurrió a *créditos*

131 *Descartes* (*Francia*), *Bacon* y *Hobbes* (*Inglaterra*) y *Spinozza* (*Holanda*). *DESCARTES, BACON, HOBBES, SPINOZZA* [www.artehistoria.com].

o *gravámenes fiscales*, frente a su proclividad al ocio. La pujante clase burguesa o mercantil, ostentaba el poder económico, alcanzado mediante acumulación de excedentes del capital mercantil, generación de ahorro y riqueza, y cimentado en su austera disciplina, gran vocación hacia al trabajo y al esfuerzo y prudencia en el gasto.

Este esquema de Estado se apoyó en las *filosofías liberal*[132] y *clásica*[133], que propiciaron las *Revoluciones francesa* e *inglesa*.

Los principales principios del *Estado liberal* son protección al *orden natural*, salvaguardia a las *libertades* en todos los ámbitos (económico, político, cultural y social), defensa de los *derechos del ciudadano*, promoción del *gobierno civil*, fomento a los intereses de la *comunidad*, impulso al *imperio de la Ley*, guiado y materializado por el *contrato social* (*Carta Política* y ordenamiento legal), auspicio a la *división de ramas del poder*, para lograr contrapesos o equilibrios que eviten excesos y concentración del poder. También, se propulsó el respaldo a la decisión de las *mayorías*, manifestadas en el *sufragio universal*. Los más radicales defendieron la *igualdad*.

El *Estado liberal*, desde la óptica económica, se fundamenta en principios de *libertades* (dejar hacer, dejar pasar[134]; mano invisible[135]), *propiedad privada*, *eficiencia*, *competitividad*, *productividad*, *seguridad*, *orden natural*, *convivencia comunitaria*, *estímulo a la capacidad inventiva*, *impulso a la actividad emprendedora*, *no intervención del Estado en el proceso económico*, que implican la existencia de *economía de mercado*, *libre empresa* y *competencia*. La acción productiva del Estado se limitaría a la obtención de bienes y servicios esenciales[136].

Los *principios jurídicos* que enmarcan al *Estado liberal* son: *Estado de derecho*, *respeto a las instituciones*, *seguridad jurídica*, *dignidad* y *libertades*[137]. Se argumentó que el orden social debe regirse mediante *contrato social*, que permita a los individuos observar y respetar los lineamientos, con el propósito de evitar conflictos y disputas para la colectividad, asegurar *armonía*, *orden*, *paz*.

La concepción de *Estado de derecho* se fundó en varios preceptos: *Predominio o supremacía de la Ley* (constitución política y leyes) sobre otras normas jurídicas (actos administrativos: Decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, etc.), que supone *uniformidad*, *armonía*, *coherencia* y *jerarquía en el ordenamiento jurídico*. *División de poderes*, que confiere autonomía e independencia al *legislador* o *Parlamento*, instaurador de la *Ley*, al *Ejecutivo*, gestor de la función pública (responsable de la actividad funcional del Estado) y al *juez*, garante del cumplimiento de la *Constitución* y la *Ley*. Magistratura, justicia y legislador están limitados por la *Carta Política* y la *Ley* y, para asegurar su formal cumplimiento, se ejerció el *control judicial* a la *Constitución* y la *Ley*. Otorgó al ciudadano derechos, libertades y responsabilidades frente a la Ley. En resumen, se afianzaron los principios tradicionales de *legalidad*, *legitimidad*, *división de ramas del poder* y *control a la Ley*. En resumen, la disposición a la obediencia, el acatamiento y el

---

132 JOHN LOCKE. *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL*. Alba, Madrid, 1987. BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT. *DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES*. Porrúa, México, 1985. JEAN-JACQUES ROUSSEAU. *DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES*. Orbis, Barcelona, 1971. JACQUES ROUSSEAU. *EL CONTRATO SOCIAL*. Orbis, Barcelona, 1971. FRANÇOIS MARIE AROUET VOLTAIRE. *OBRAS ESCOGIDAS*. Clásicos Jackson, México, 1968. Volume XXXIII. DENIS DIDEROT. *OBRAS ESCOGIDAS*. Clásicos Jackson, México, 1968. Volume XXXIII. ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY Y SANTIAGO MADISON. *EL FEDERALISTA*. Panamericana, México, 1943. Otros pensadores valiosos fueron: HOLBACH (PAUL HENRI DIETRICH, BARÓN DE HOLBACH), JEAN LE ROND D'ALEMBERT, JACQUES NECKER, MAXIMILIEN DE ROBESPIERRE, NAPOLEÓN, etc.

133 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. JOHN STUART MILL. *SOBRE LA LIBERTAD*. Alianza, Madrid, 1994. JOHN STUART MILL. *CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

134 Libertad de empresa, libertad de comercio, libertad para escoger oficio o profesión, libertad de mercado, etc. En general, todas las libertades económicas.

135 Cada agente económico buscando su mejor resultado, permite asegurar la mejor situación del mercado.

136 La *acción del Estado* se restringe a producir bienes y servicios eminentemente públicos, de interés general o de índole social, como: Seguridad, defensa de la soberanía, orden, precaución de desastres, prevención de enfermedades, salud y otras actividades dirigidas a atender a grupos vulnerables. Éstos podrían asumirse directamente por el Estado o ser cedidos a particulares, a través de autorización, cesión o adjudicación a empresarios privados.

137 Libertades políticas, sociales y culturales, como libertad de culto, libertad de movilidad, libertad de escoger partido político, libertad de prensa, libertad de comunicación, etc.

respeto de las normas jurídicas y los equilibrios entre poderes otorga el carácter de *Estado de derecho*.

Manuel García-Pelayo se refirió al *Estado de derecho* de la siguiente forma: "El *Estado de derecho* significa limitación del poder del Estado por el derecho, pero no la posibilidad de legitimar cualquier criterio dándole forma de Ley, invirtiendo la famosa fórmula decisionista: *Non ratio, sed voluntas facit legem*, podría decirse que para la idea original del *Estado de derecho*: *Non voluntas, sed ratio facit legem*. Por consiguiente, si bien la *legalidad* es componente del *Estado de derecho*, no es menos cierto que este no se identifica con cualquier *legalidad*, sino con la *legalidad* de determinado contenido y, sobre todo, con la *legalidad* que no lesione ciertos valores por y para los cuales se constituye el orden jurídico y político y que se expresan en normas o principios que la ley no puede violar"[138].

Este aserto es resaltado por *Antonio Enrique Pérez Luño*, quién enunció: "Uno de los dogmas fundamentales del *Estado de derecho* es la supremacía de la Ley. En el *Estado liberal de derecho*, la Ley aparece como la fuente jurídica suprema; las demás fuentes normativas son subalternas o subsidiarias, subsisten en los espacios que la Ley les asigna y tienen relevancia jurídica solo cuando la Ley delega en ellas la regulación de determinadas materias"[139].

Norberto Bobbio[140] expresó que lo importante en materia de *filosofía del derecho* son las *garantías* (*pragmatismo*). Hoy, en contraproposición, se recurre a la *retórica*, es decir, preocupación de la *fundamentación del derecho*.

Los *derechos fundamentales del ciudadano* son asumidos de carácter *universal*, en el sentido de apoyarse en el *principio de no exclusión o no discriminación*. Se argumentó que los *derechos de los seres humanos* eran concebidos para todos los miembros de la sociedad, independiente de sus condiciones de raza, lengua, preferencia política, sexo, costumbre, idiosincrasia o situación económica o social. Así, se concibieron independientes de las identidades culturales o de otro tipo.

Los *derechos humanos* son percibidos por el *liberalismo* como potestades de índole *genéricas*, *universales*, que pretenden asegurar la *dignidad humana* y la *autonomía*. Al respecto, se refirió *Robert Alexy*: "El *principio de universalidad* de los *derechos humanos* afirma que todos los hombres tienen determinados *derechos*. El *principio de autonomía* obra en dos direcciones. Se refiere tanto a la *autonomía privada* como a la *pública*. En la *autonomía privada* se trata de la elección individual acertada y la realización de concepción personal del bien. Objeto de la *autonomía pública* es la elección en común con otros y la realización de concepción política de lo *justo* y lo *bueno*... El enlazamiento de las ideas de *universalidad* y de *autonomía* conduce a la *teoría política liberal*... La *concepción liberal* de los *derechos humanos* es la idea política central de la *Ilustración* y de las *revoluciones burguesas*. Ella constituye hasta hoy el fundamento de todas las constituciones de tipo occidental..."[141].

Robert Alexy[142] elucidó los *derechos humanos fundamentales*, incluyendo tres elementos: *Titular* (ciudadano), *destinatario* (Estado) y *objeto* (propósitos de salvaguardar la vida, libertad o propiedad), teniendo alcances económicos enmarcados dentro del *Estado liberal* e incidencias sociales impulsados por el *Estado social*. Para garantizarlos es indispensable enmarcarlos mediante norma jurídica. Enfatizó en el valor propio y la igualdad de los hombres. Consideró que su carácter de *fundamental* incluye tres categorías: *Formal*, *material* y *procedimental*, que dentro del *marco liberal* se interpretan de la siguiente forma:

---

138 MANUEL GARCÍA-PELAYO. *LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.* Alianza Universidad, Madrid, 1995. P. 52, s.

139 ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. *LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. P. 61.

140 NORBERTO BOBBIO. *LIBERALISMO Y DEMOCRACIA*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. NORBERTO BOBBIO. *EL PROBLEMA DEL POSITIVISMO JURÍDICO*. Eudeba Editorial Universitaria, 1965. NORBERTO BOBBIO. *ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD: POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica. México, 1989. NORBERTO BOBBIO. *PRESENTE Y PORVENIR DE LOS DERECHOS HUMANOS.* Universidad Complutense, Madrid, 1982. NORBERTO BOBBIO. *"DEMOCRACIA Y SISTEMA INTERNACIONAL"* en Revista Internacional de Filosofía Política, No. 4. Madrid, 1994. Pp. 5 a 21. NORBERTO BOBBIO. *EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

141 ROBERT ALEXY. *TEORÍA DEL DISCURSO Y DERECHOS HUMANOS.* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 1.

142 ROBERT ALEXY. *TRES ESCRITOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANO Y LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOSS.* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 28.

- *Formal*: Están consagrados en la *Constitución Política* o en la *Ley*, compilados en normas fundamentales, y, así, son *tutelables jurídicamente*, que permite al ciudadano demandar su protección.
- *Material*: El individuo es *titular* de los *derechos fundamentales*; el Estado debe asegurar su cumplimiento e impulsar el logro de la libertad de los ciudadanos (el *Estado social* incluye, además, los *derechos sociales* y de *protección*). Es derecho esencial para el individuo, que debe ser protegido mediante su reconocimiento normativo. En general "Los *derechos fundamentales* en esencia son *derechos humanos* transformados en *derecho constitucional positivo*".
- *Procedimental*: Al ser incorporados en la *Carta Política*, su salvaguarda pretende garantizar el proceso democrático (aun cuando puede ejercer efectos contrarios, al permitir limitaciones). Su tipificación corresponde al poder constituyente (superior a la Ley).

En el entorno contemporáneo se ha controvertido su carácter *universal*, por adversarios de esta corriente, en el sentido que este esquema favorece a culturas dominantes o agrupaciones mayorías. Se controvierte su concepción global o general, al afectar a colectivos culturales minoritarios.

El 10 de diciembre de 1948 la *Asamblea General de las Naciones Unidas* (*ONU*); proclamó la "*Declaración universal de los derechos humanos*". Dictamen integrado por treinta artículos del más puro carácter *universalista*, cuya filosofía se recoge en sus postulados y justificaciones: "La presente *declaración* tiene como ideal común que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos"[143].

En su preámbulo definió *derechos humanos* como "reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana" y "estándar común de valores para todos los pueblos y todas las naciones".

Se destacan las siguientes estipulaciones de la *Declaración universal de los derechos humanos*: "Todos los seres humanos nacen *libres* en *igualdad* y *derechos*" (*artículo 1*). "Toda persona tiene los *derechos* y *libertades* de esta declaración, sin distinción de raza, sexo, religión, idioma o política" (*artículo 2*). Consagró substanciales *derechos fundamentales*[144].

Los *derechos* son asumidos como *universales*, se dirigen a cada ciudadano en particular, que sumados constituyen la sociedad. En este sentido la *titularidad* es *individual*. Se piensa que protegiendo y respetando los *derechos* de cada miembro de la sociedad se logra salvaguardar y enaltecer los *derechos* de toda la sociedad.

Al respecto, *Antonio Enrique Pérez Luño*, especialista en el tema y profesor de la *Universidad de Sevilla*, se refirió a su surgimiento histórico en los siguientes términos: "Los *derechos humanos* constituyen categoría histórica. Nacen durante la *modernidad* en el seno de la atmósfera intelectual que inspiró las *Revoluciones liberales* del siglo XVIII. Los *derechos humanos*, por tanto, son de los más decisivos aportes de la *Ilustración* en el terreno jurídico y político"[145].

En el mismo sentido, *Manuel Calvo García* interpretó los *derechos fundamentales* en el marco doctrinario del *liberalismo*: "Los *derechos humanos* son concebidos como verdaderamente *universales*

143 GLEN JOHNSON Y JANUSZ SYMONIDES. *DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*. UNESCO e Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Gaitán, Bogotá, 1996. ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *"DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS"*. [http://www.un.org].

144 Vida, seguridad, libertad, personería jurídica, protección de la ley, ser oído con justicia por tribunal independiente e imparcial, presunción de inocencia, circular libremente, elegir residencia, obtener una nacionalidad, formar una familia, propiedad individual y colectiva, libertad de pensamiento, religión y conciencia, libertad de opinión y expresión, libertad de reunión y asociación pacífica, participar en el gobierno de su país, seguridad personal, trabajo, remunerado aceptable, descanso, disfrute del tiempo libre, vacaciones periódicas y pagadas, nivel de vida adecuado, salud, bienestar, vestido, vivienda, asistencia médica, servicios sociales, seguros de desempleo, invalidez, viudez, enfermedad, etc., educación, vida cultural, artes y progreso científico, gozar de derechos efectivos (artículos 3 a 30).

145 ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. *LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. Series de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 23. Orientada por Luis Villar Borda. P. 23.

y representativos de amplio consenso sobre la *dignidad humana* que supera la perspectiva cultural o tradición considerada aislada"[146].

El *Estado liberal* incorporó avances de *carácter social*, al impulsar *deberes del Estado* y *derechos del ciudadano*. Principios que inspiran preceptos de *ciudadanía civil y política*.

La *ciudadanía civil* se refiere a derechos *vinculados a las libertades*, como los referentes a opinión, acción, enseñanza, cátedra, aprendizaje, investigación, asociación, información, comunicación, mercado, economía, huelga, culto, etc.

La *ciudadanía política* corresponde al *ejercicio de la libertad política*, es decir, la *libre participación política* y el ejercicio del *sufragio universal*. Se relaciona con la capacidad de elegir y ser elegido.

Thomas Marshall[147] expresó que la ciudadanía moderna dispone *status social*, que atribuye derechos y deberes a novedosos grupos sociales surgidos con la *Revolución Industrial inglesa*.

Se conceptúa que el Estado debe asegurar las *libertades económicas* en todas sus acepciones (libre empresa, libre mercado, libre producción, libre juego de oferta y demanda, libertad de precios).

Asimismo, el *Estado liberal* protege la *propiedad privada sobre medios e instrumentos de producción*, procura por la generación de *ahorro* e *inversión*, fomenta la actividad económica empresarial, propende por el logro de óptima *eficiencia* en la actividad económica y sistema económico competitivo, impulsa la *capacidad inventiva* del ser humano, busca proceso económico tecnificado o mecanizado, coadyuva por el uso de mano de obra asalariada y la aplicación de sistemas de rentas o de arrendamientos, promueve el *gobierno civil*, propulsa el principio de *igualdad de oportunidades*. El objetivo económico central del *Estado liberal* es la consecución de la mayor *eficiencia en la asignación de los recursos económicos disponibles*.

El objetivo de *asignar eficientemente los recursos económicos* se refiere a la mejor utilización y combinación de los recursos económicos disponibles en la sociedad para la consecución del resultado más favorable en el proceso económico (producción, distribución o mercadeo y consumo). Es decir, se busca acción loable de los agentes económicos que intervienen en el proceso económico (productores, distribuidores, consumidores y Estado -en participar del sector privado-), con la finalidad de permitir el uso más racional de los elementos o recursos disponibles (presupuesto, dinero, recursos naturales, terrenos, materias primas, recursos humanos -trabajo y capacidad empresarial-, maquinarias, equipos, insumos, sistemas de transporte y comunicación, almacenes de depósitos, bodegas, locales, edificaciones, infraestructura física, ingreso disponible, ahorro, inversión, entre otros factores que participan en la actividad económica) y, de esta forma, lograr ejercer el proceso productivo y distributivo de la mejor forma posible y resolver, de la forma más aceptable, las necesidades y gustos de los miembros de la sociedad, mediante el consumo; con la salvedad de existir limitaciones en la disponibilidad de dichos recursos, que ocasionan altos grados de dificultad en el proceso económico.

Enrique Low Murtra y *Jorge Gómez Ricardo* desarrollaron en forma detallada el concepto de *eficiencia* en la *asignación de recursos*. Analizaron sus efectos sobre la producción y el consumo, y, asimismo, desarrollaron análisis detallado de los argumentos esbozados y defendidos por los autores más sobresalientes en esta materia[148]. En el presente texto se incluye esta temática en el Capítulo III.

Sobre la situación de *eficiencia* perseguida en el proceso económico se refirió *Homero Cuevas* en los siguientes términos: "Los consumidores buscan maximizar sus niveles de utilidad y, simultáneamente, las firmas buscan maximizar sus ganancias"[149]. Asimismo, *Cuevas* destacó las limitaciones a que se ven enfrentados los agentes económicos en determinada sociedad, que hacen dificultoso el proceso económico: "La persistencia de la escasez en toda sociedad hasta ahora conocida significa que ninguna sociedad humana puede en las condiciones actuales, ni durante largo futuro, producir todo lo que desea.

146 MANUEL CALVO GARCÍA. *"POSICIONES UNIVERSALISTAS Y TESIS PARTICULARISTAS"*. Mimeógrafo. Doctorado en Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Septiembre de 2001. P. 1.

147 THOMAS MARSHALL. *CITIZENSHIP AND SOCIAL CLASS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

148 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Cap. II.

149 HOMERO CUEVAS. *INTRODUCCION A LA ECONOMÍA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992. P. 557.

Esto implica que toda sociedad, aun haciendo pleno uso de sus capacidades productivas, enfrenta serie de alternativas excluyentes de producción y debe, por tanto, disponer de mecanismo definido que determine las decisiones de cuál alternativa seleccionar"[150].

La controversia más importante ha surgido en torno a la conveniencia o no de la *intervención del Estado* en el proceso económico para el logro de la *eficiente asignación de los recursos económicos* disponibles:

- Inicialmente se presentó la posición de los *economistas clásicos ingleses* o *liberales manchesterianos*, que desarrollaron el soporte ideológico del sistema económico y político denominado *liberalismo*, y conocido comúnmente como *capitalismo* y que, desde el punto de vista práctico, se convierte en el ascenso de la clase mercantilista o burguesa al poder.

- Desde principios del siglo XIX surgió estirpe de pensadores fundamentados en los *planteamientos clásicos*, pero, a diferencia de estos, ejercieron desarrollo analítico sustentado en el grado de satisfacción o utilidad derivado del consumo[151]. Influenciaron a los autores *marginalistas* y *neoclásicos*.

- Luego surgió el desarrollo analítico y pragmático *marginalista*, que a través de demostraciones empíricas, basadas en los conceptos de *utilitarismo* y *marginalidad* (efectos de la variación de fenómenos sobre variables específicas, determinan cuánto cambia variable dependiente por efecto del aumento o disminución de variable independiente). Demostraron la conveniencia del *mercado libre*, es decir, defendieron la conveniencia de la *no intervención del Estado en el proceso económico*[152].

- Las teorías sobre *libertad del mercado* se impusieron en el mundo occidental durante el siglo XX, y sus principales abanderados fueron los autores de la *escuela neoclásica*, cuyos integrantes son considerados, por algunos tratadistas, como herederos de los *autores ortodoxos clásicos*. No obstante, otros estudiosos estimaron simplemente la existencia de alguna influencia, mas discurren sobre la existencia de un bagaje teórico y conceptual independiente. Los autores *neoclásicos* fueron precursores de las teorías del *equilibrio y bienestar social* y desarrollaron y profundizaron el concepto de *utilitarismo*. Desarrollaron argumentos ampliamente analíticos y pragmáticos, dirigidos a demostrar la conveniencia del sistema de mercado no interferido[153]. *Vilfrido Pareto*, mediante comprobaciones

---

150 HOMERO CUEVAS. *INTRODUCCION A LA ECONOMÍA*. Id. P.76.

151 JEAN-BAPTISTE SAY. *TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA*. V. Oliva, Gerona, 1839. JEAN-BAPTISTE SAY. *CATECHISME D'ECONOMIE POLITIQUE*. Grapelet, París, 1815. JEAN-BAPTISTE SAY. *CURS COMPLET D'ECONOMIE POLITIQUE PRACTIQUE*. Belge, Bruselas, 1844. JEAN-BAPTISTE SAY. *PETIT VOLUME CONTENANT QUELQUES APPERÇUS DES HOMMES ET DE LA SOCIETE*. Deterville, París, 1818. JEAN-BAPTISTE SAY. *A TRATISE POLITICAL ECONOMY: OR THE PRODUCTION, DISTRIBUTION AND CONSUMPTION OF WEALTH*. C. R. Prinsep, Boston, 1821. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *TRATADO DEL ENCADENAMIENTO DE LAS IDEAS FUNDAMENTALES EN LAS CIENCIAS Y EN LA HISTORIA*. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *CONSIDERACIONES SOBRE LA MARCHA DE LAS IDEAS Y DE LOS ACONTECIMIENTOS EN LOS TIEMPOS MODERNOS*. Nacional, Madrid, 1942. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *INVESTIGACIONES ACERCA DE LOS PRINCIPIOS MATEMATICOS DE LA TEORIA DE LAS RIQUEZAS*. Alianza Editorial, Madrid, 1969. SAMUEL MOUNTIFORT LEONGFIELD. *LECTURES ON POLITICAL ECONOMY*. London Scool Reprint, Londres, 1931. JOHANN HEINRICH VON THÜNEN. *DER ISOLIERTE STAAT IN BEZIEHUNG AUF LANDWIRTSCHAFT UND NATIONALÖKONOMIE* H. Schumacher, 1863. NASSAU WILLIAM SENIOR. *OUTLINE OF THE SCIENCE OF POLITICAL ECONOMY*. Library of Economics Reprint, Oxford, 1938. RICHARD WHATELY. *ELEMENTS OF LOGIC*. Enciclopedia Metropolitana, Londres, 1826. RICHARD WHATELY. *INTRODUCTORY LECTURES ON POLITICAL ECONOMY,* 1831. *EASY LESSONS ON MONEY MATTERS*, 1833.

152 WILLIAM STANLEY JEVONS. *TEORÍA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México. WILLIAM STANLEY JEVONS. *INVESTIGATIONS IN CURRENCY AND FINANCE*. H. S. Foxwell, Londres, 1884. WILLIAM STANLEY JEVONS. "*RICHARD CANTILLON Y LA NACIONALIDAD DE LA ECONOMIA POLITICA*" en *ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1950. LEON WALRAS. *ETUDES D'ECONOMIE SOCIALE*. París, 1936. LEON WALRAS. *ELEMENTS D'ECONOMIE POLITIQUE PURE*. París, 1926. LEON WALRAS. *ETUDES D'ECONOMIE POLITIQUE APPLIQUEE*. París, 1936. *ELEMENTS OF PURE ECONOMICS*. Irwin, Homewood, 1954. KARL MENGER. *GRUNDSÄTZE DER VOLKSWIRTSCHAFTLEHRE.* London School of Economics, Londres, 1936. KARL MENGER. *"BEMERKUNGEN ZU DEN ERTRAGSGESETZEN"* en *ZEITCHRIFT FÜR NATIONALÖKONOMIE*, marzo y agosto de 1936. HERMAN HEINRICH GOSSEN. *ENTWICKELUNG DER GESETZE DES MENSCHLICHEN VERKEHRS*. Munich, 1874.

153 FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "*DEMAND CURVES*" en *PALGRAVE'S DICTIONARY OF POLITICAL ECONOMY.* Macmillan, Londres, 1926. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *"THE PURE THEORY OF TAXATION"* en *PAPERS RELATING TO POLITICAL ECONOMY*. Macmillan, Londres, 1925. Vol. II. G. B. ANTONELLI. *SULLA TEORIA MATEMATICA DELLA ECONOMIA POLITICA*. 1886. PHILIP H. WICKSTEED. *THE COMMON SENSE OF POLITICAL ECONOMY*. Routledge, Londres, 1934. PHILIP H. WICKSTEED. "*THE SCOPE OF METHOD OF POLITICAL ECONOMY*" en *READINGS IN PRICE Y THEORY* de G. J. STIGLER Y K. BOULDING. Irwin, Homewood, 1952. KNUT WICKSELL. *LECCIONES DE ECONOMIA POLITICA*. Aguilar, Madrid, 1963. IRVING FISHER. *LA ILUSIÓN DE LA MONEDA ESTABLE.* Oriente, Madrid, 1930. IRVING FISHER. *THE THEORY OF INTEREST.* Macmillan, New York, 1930. IRVING FISHER. *ECONOMIA POLITICA GEOMETRICA O NATURALEZA DEL CAPITAL Y DE LA RENTA*. La Española Moderna, Madrid. IRVING FISHER. *MATHEMATICAL INVESTIGATIONS IN THEORY OF VALUE AND PRICES*. Macmillan, New York, 1930. VILFREDO PARETO. *MANUEL D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927. VILFREDO PARETO. *COURS D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1929. VILFREDO PARETO. *LES SYSTEMES SOCIALISTES*. M. Giard, París, 1926.

empíricas, demostró que el *mercado actuando libremente asegura la eficiente asignación de los recursos económicos disponibles*. Para tal efecto, realizó riguroso *teorema económico*, considerado verdadero despliegue científico: Enunció su hipótesis, utilizó para su corroboración algunos supuestos específicos y, con base en ellos, realizó su demostración de carácter analítico, cuantitativo y gráfico.

- *Alfred Marshall*[154] es considerado precursor de su propia escuela económica, fue docente de reconocidas universidades de *Inglaterra*: *Cambridge*, *Oxford* y *College de Bristol*. De su ideología se resaltan las siguientes características: Sus obras son de carácter científico, de raigambre nacionalista inglesa, preparadas para hombres de negocios, consideradas como analogías de los hechos sucedidos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, logradas como producto del esfuerzo laborioso y meticuloso de varios años de persistencia. Se basó en comprobaciones cuantitativas, para contemplar la actividad económica de forma amplia y general, desarrolló las bases de los procedimientos diagramáticos modernos. *Marshall* consideró esencial la intervención del Estado para el logro de la estabilidad económica.

Los siguientes apartes resumen la concepción del profesor *Marshall*, claro contradictor de las *libertades del mercado*: "Surge, en primer lugar, la dificultad en lo que respecta al término *eficiencia*. Cuando se dice que iguales ganancias (iguales ventajas netas) se obtienen a largo plazo en distintas ocupaciones por personas con *eficiencia* aproximadamente igual, el término *eficiencia* debe interpretarse en sentido lato; debe referirse a la *eficiencia industrial general*. Pero cuando se hace mención a diferencias de capacidad de ganancia de personas diferentes en la misma ocupación, la diferencia debe estimarse con especial referencia a aquellos elementos particulares de la misma que se necesitan para dicha ocupación… Se dice comúnmente que la *competencia* tiende a igualar los ingresos de las personas que se dedican a la misma industria o a industrias de igual dificultad; pero esta afirmación requiere ser interpretada con sumo cuidado, puesto que la *competencia* tiende a hacer que las ganancias obtenidas por dos individuos de desigual *eficiencia* en un tiempo dado sean no iguales, sino desiguales y, del mismo modo, tienden a no ser iguales, sino a hacerse desiguales los salarios medios semanales en dos distritos en que los tiempos medios de *eficiencia* sean desiguales. Dado que la fuerza y energía medias de la clase trabajadora son mayores en el norte que en el sur de *Inglaterra*, se sigue de ahí que, cuando más tiende la competencia a hacer que las cosas alcancen su propio nivel, sean más elevados en el norte que en el sur… Así, pues, la tendencia que presenta la *libertad económica* y el *espíritu de empresa* (*competencia*) a hacer que las ganancias de cada uno encuentren su propio nivel, es una tendencia a la igualdad de las ganancias de *eficiencia* en el mismo distrito. Esta tendencia será tanto más fuerte cuando mayor sea la movilidad del trabajo, cuando menos especializado esté, cuanto más se preocupen los padres por buscar las ocupaciones más ventajosas para sus hijos, cuanto más susceptibles sean los trabajadores de adaptarse rápidamente a los cambios que surjan en las condiciones económicas, y, por último, cuanto más y menos violentos sean estos cambios…"[155].

De igual manera, la siguiente conclusión de *Marshall* sirve para ilustrar su concepción, que defiende la *intervención del Estado en el proceso económico*, contrario a la postura de los autores clásicos y a diferencia de las interpretaciones que normalmente se hacen de él: "De breve estudio de los efectos de un impuesto, considerado como un caso especial de cambio de las condiciones generales de la oferta y la demanda, se deduce que, cuando se tienen en cuenta los intereses de los consumidores, existe en el terreno abstracto menos fundamento, *prima facie*, del que suponían los primitivos economistas para la doctrina general de la llamada máxima satisfacción, es decir, la que establece que la libre prosecución por parte de cada individuo de su inmediato interés propio inducirá a los productores a emplear su

154 Los principales discípulos de *Marshall* fueron: *Dennos Robertson*, *Arthur Cecil Pigou* y *John Maynard Keynes*, sucesores respectivos de su cátedra de *política económica* en la *Universidad de Cambridge*; aun cuando no constituyen la misma escuela económica. DENNIS H. ROBERTSON. *ENSAYOS SOBRE LA TEORIA MONETARIA*. Aguilar, Madrid, 1961. ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946. ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY ON PUBLIC FINANCE*. MacMillan, Londres, 1928. ARTHUR CECIL PIGOU. *INDUSTRIAL FLUCTUATIONS*. MacMillan, Londres, 1927. JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982. JOHN MAYNARD KEYNES. *A TRACT ON MONETARY REFORM*. Londres, 1923. JOHN MAYNARD KEYNES. *A TREATISE ON MONEY*. Londres, 1930. JOHN MAYNARD KEYNES. *ESSAYS IN BIOGRAPHY*. Londres, 1933. JOHN MAYNARD KEYNES. *ROBERT MALTHUS EL PRIMER ECONOMISTA DE CAMBRIDGE* en *PRIMER ENSAYO SOBRE LA POBLACIÓN*. Alianza Editorial, Madrid, 1966. JOHN MAYNARD KEYNES. *OBRAS ESCOGIDAS*. Fondo Cultura Económica, México, 1949.

155 ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. Biblioteca Ciencias Sociales, Madrid, 1948. Pp. 449, s.

capital y trabajo, y a los consumidores a gastar su dinero en cosas que conduzcan en mayor grado al interés general… Pero, aun dejando a un lado los males que se derivan de la distribución desigual de la riqueza, hay motivos sobrados para que, *prima facie*, la satisfacción total, lejos de haber alcanzado todavía un máximo, podría ser aumentada por medio de la acción colectiva al fomentar la producción y el consumo de cosas con respecto a las cuales la ley del rendimiento creciente actúa con especial fuerza… Esta posición está confirmada por el estudio de la teoría de los monopolios. El interés inmediato del monopolista consiste en ajustar la producción y la venta de sus mercancías en tal forma que obtenga el máximo ingreso neto, y la línea de conducta que adopta no es probable que sea la que proporcione la máxima satisfacción total"[156].

Dentro de los hacendistas contemporáneos es esencial destacar los aportes del profesor *Richard Musgrave*[157], que aun cuando considera que en materia de *eficiencia en la asignación de recursos,* el *mercado libre* es lo más aconsejable, sin embargo estima conducente la intervención del Estado para evitar efectos nocivos de imperfección del mercado, para garantizar un proceso económico óptimo y por razones de equidad. A continuación se presenta el siguiente extracto de su obra *Teoría de la hacienda pública*, que sintetiza la concepción del profesor *Musgrave*: "El mecanismo de formación de los precios en el mercado garantiza la asignación óptima de los recursos, con tal de que se satisfagan ciertas condiciones. Estas condiciones se satisfacen bastante bien en amplias áreas de la actividad económica, de modo que la mayor parte de la función de asignación puede abandonarse a las fuerzas del mercado… Sin embargo, surgen en muchos casos condiciones en que las fuerzas del mercado no pueden garantizar resultados óptimos. Aquí estamos enfrentados con el problema de cómo la administración pública puede intervenir para garantizar una asignación más eficiente de los recursos… Para empezar surge la ocasión de ajuste donde (sic), por razones institucionales, la organización de la industria impide la libre entrada, de modo que la asignación difiere de la obtenida en condiciones de competencia. Este es el caso general de control monopolístico. La existencia de imperfecciones en el mercado debe ser tenida en cuenta en la determinación de la política presupuestaria eficiente… Se afronta por medio de legislación destinada a controlar la organización industrial o a regular las políticas de precios y de producción… Segundo problema de ajuste surge en el caso de la reunión de factores productivos y de procesos de producción que llevan consigo costes decrecientes. Estas condiciones pueden, no solo llevar al monopolio, sino que hacen inútil pedir que el monopolista se comporte como un competidor.

La determinación óptima de la producción requiere una igualación del ingreso medio con el coste marginal. En condiciones de coste decreciente no se puede esperar que la empresa siga tal política, puesto que lleva consigo una pérdida. Un proceso de impuesto-subsidio -política presupuestaria- es necesario para garantizar una producción óptima… Tenemos situaciones en las que las economías o deseconomías externas están originadas por el funcionamiento de determinados individuos o empresas… Así, lo que es provechoso para la empresa privada puede no ser provechoso desde el punto de vista social… Otras discrepancias pueden surgir de diferencias entre el riesgo público y el privado, y otras de diferencias entre las preferencias temporales públicas y privadas… Nos encontramos así con una amplia gama de situaciones en las cuales (sic) el mecanismo del mercado supone grados variables de ineficiencia en la asignación de los recursos… Sin embargo, en la mayor parte de casos es mejor dejar al mercado la satisfacción de estas necesidades. Según cual sea la naturaleza y gravedad de las ineficiencias, puede ser deseable y factible una actividad correctiva… Pasamos ahora a situaciones en las (sic) el mecanismo del mercado falla en su conjunto y en que la divergencia entre el producto social y el privado llega a incluirlo todo. Este es el caso de las necesidades sociales, que son aquellas necesidades satisfechas por medio de servicios que han de ser consumidos en cantidades iguales por todos. Las personas que no pagan los servicios no pueden ser excluidas de los beneficios que resultan de ellos; y puesto que no pueden ser excluidas de los beneficios, no se comprometerán a pagos voluntarios. Por tanto, el mercado no puede satisfacer tales necesidades. Es necesaria la provisión presupuestaria si es que han de ser satisfechas… Tipo diferente de intervención tiene lugar cuando se satisfacen necesidades que podrían ser satisfechas

156 ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. Id. Pp. 412, s.

157 RICHARD A. MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1967. RICHARD A. MUSGRAVE. *SISTEMAS FISCALES*. Aguilar, Madrid, 1973. RICHARD A. MUSGRAVE. *HACIENDA PÚBLICA: TEÓRICA Y APLICADA*. McGraw Hill, Madrid, 1992.

por medio del mercado, pero no lo son, puesto que los consumidores deciden gastar su dinero en otras cosas: La razón de la actividad presupuestaria es corregir la elección individual…"[158].

María Cóndor Orduña, profesora de la *Universidad Autónoma de Madrid*, interpretó el advenimiento del *Estado liberal* como contraposición al *esquema absolutista*. Disertó: "Los fundamentos de la teoría política de la *Edad Moderna* se encuentran en el *individualismo renacentista*, que considera a la sociedad como simple agregado de individuos y exige el reconocimiento de iguales derechos a todos sus componentes. La reforma contribuye a ello deshaciendo la unidad religiosa y destruyendo, por tanto, las bases teóricas que permitían justificación teológica del orden político. Pero mientras en vinculación con el progreso del poder real, en algunos Estados se elaboran doctrinas absolutistas (inspiradas en el *derecho romano*), surgen, en oposición a ellas, otras que, superando relativamente el individualismo, están encaminadas a la defensa de los derechos, constantemente amenazados durante los siglos XVI y XVII principalmente por las guerras de religión. *Europa* será escenario en esta época de hondos conflictos entre tendencias favorables y hostiles a la instauración de monarquías absolutas..."[159].

Joseph Schumpeter se refirió al *Estado liberal* con los siguientes argumentos: "Durante la última década anterior a la *Revolución francesa*, se hicieron visibles rasgos de esquema político y social que, una vez pasadas las guerras revolucionarias y napoleónicas con sus secuelas inmediatas, se asentó más o menos firmemente para el resto del siglo XIX... Se puede asegurar de forma general, el ascenso del *poder* burgués o de la clase de hombres de negocios. En todos los países, por poco burgueses que fueran en cuanto origen y composición, incluso los que la oposición burguesa condenaba por máximamente *reaccionarios*, defendieron casi naturalmente los intereses económicos de la clase industrial y mercantil e hicieron cuanto estuvo en sus manos para protegerlos. Aún más importante animados por el espíritu del *laissez-faire.* Por liberalismo político entendemos la adhesión al principio del régimen parlamentario, a la libertad de voto y a la ampliación de este derecho, a la libertad de prensa, a la separación de la Iglesia y el Estado, a los tribunales de jurado, etc.…"[160].

El pensador inglés *John Locke*[161] es considerado el gran precursor del pensamiento liberal y significativo exponente del empirismo filosófico durante el siglo XVIII. Su ideología fue esencial para poner fin al absolutismo inglés.

Consideró *Locke* que el sistema *ideal* de Estado es el *gobierno civil*, que surge del consentimiento del pueblo y se fundamenta en derechos a la vida, las libertades y la propiedad, en contraposición a los sistemas tiránicos, dictatoriales, monárquicos y aristocráticos (dominio de nobles). Consideró que el Estado debe regularse por el *contrato social*, argumento retomado más tarde por *Rousseau*.

Locke respaldó a la clase burguesa emergente y se opuso al linaje aristócrata tradicional, desde este punto de vista fue un *revolucionario* de su época, que le ocasionó vehementes enfrentamientos con la familia *Estuardo*. Se destacó el respaldo ofrecido a *Guillermo III* o de *Orange* para ascender al trono. Defendió los intereses de los propietarios del capital, el dinero y la tierra, contribuyendo al advenimiento y afianzamiento del *sistema empresarial*, *capitalista* o *liberal*.

María Cóndor Orduña resaltó el papel primordial ejercido por *Locke* para el surgimiento y desarrollo del *liberalismo*: "Hecho incontrovertible es que en la teoría política de *Locke* es donde hay que buscar las raíces del *liberalismo burgués*, se evidencia de forma óptima en su doctrina de la *propiedad*. Afirma taxativamente que la finalidad del gobierno no es otra que salvaguardar la propiedad. Admite que la *propiedad* era originalmente común, pero trata inmediatamente de explicar cómo se puede acceder a la

158 RICHARD A. MUSGRAVE *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. Pp. 6, s.

159 MARÍA CÓNDOR ORDUÑA. "*JOHN LOCKE: HACIA EL LIBERALISMO BURGUÉS*", *INTRODUCCIÓN* a *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL* de JOHN LOCKE. Alba, Madrid, 1987. Pp. 5, ss.

160 JOSEPH A. SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO.* Ariel, Barcelona, 1971. Pp. 448, ss.

161 *Locke* fue polifacético letrado, desarrolló diversas disciplinas como filosofía, economía, política, medicina, química, física, jurisprudencia y pedagogía. Influyó sobre importantes autores como *Montesquieu*, *Rousseau, Voltaire*, los enciclopedistas franceses, *Hamilton*, *Jay*, *Madison*, entre otros autores liberales estadounidenses. Entre sus obras más importante se resaltan: *Ensayo sobre la ley de la naturaleza* (1663-64), *Ensayo sobre el entendimiento humano* (1689-90), *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), *Pensamiento acerca de la educación* (1693), *Cartas sobre la tolerancia y otros escritos* (1689, 1690 y 1692), *Consideraciones sobre la baja de interés y el alza en el valor del dinero* (1696) y *La racionalidad del cristianismo* (1695).

propiedad privada. Si la persona se pertenece a sí misma, cosa indiscutible, también le pertenecerá su esfuerzo o trabajo y, por tanto, las cosas que haya agregado o mezclado ese trabajo. Además, el valor de las cosas aumenta merced a la agregación del trabajo, con lo cual este proceso trabajo - transformación - propiedad es beneficioso para la comunidad"[162].

Consideró *Locke*, en su magistral obra "*Ensayo sobre el gobierno civil*", que el *poder político* es esencial para lograr estructura estatal democrática y liberal. Lo define como el derecho de promulgar leyes que defiendan las libertades y protejan la propiedad y, para asegurar su cumplimiento, el Estado debe disponer de fuerzas que propendan por proteger y asegurar el orden, la soberanía, el cumplimiento de las normas jurídicas, el bien público, la igualdad de derechos y el *orden natural*. Taxativamente expresó: "Será necesario tener en cuenta el estado en que se hallan naturalmente los hombres para entender bien en qué consiste el poder político y para remontarnos a su verdadera fuente, es necesario mencionar: Estado de libertad completa para organizar sus acciones y para disponer de sus propiedades y de sus personas según crean, sin necesidad de pedir permiso y sin depender del arbitrio de otra persona, dentro de los límites de la ley natural. Es, asimismo, un estado de igualdad, dentro del cual toda autoridad y toda jurisdicción son recíprocas, en el que nadie tiene más que otro, porque lo más indiscutible es que seres de la misma especie e igual rango, nacidos para compartir sin distinción todas las ventajas de la naturaleza y para aprovecharse de las mismas facultades, sean también iguales entre ellos, sin humillación ni sometimiento, excepto que el dueño y señor de todos ellos, en clara manifestación de su voluntad, haya establecido el derecho indiscutible al poder y la soberanía en uno de ellos mediante nombramiento evidente y diáfano"[163].

Locke defendió la existencia del *gobierno civil*. Para respaldar su proposición, se basó en argumentos que demuestran la evolución de la sociedad política o civil. Anotó: "La persona nace con derecho a la libertad perfecta y al goce sin limitaciones de los poderes y privilegios de la ley natural. Por tanto, posee por naturaleza, lo mismo que cualquier otro hombre, no solo el derecho de proteger su propiedad, es decir, su vida, su libertad y sus bienes de los abusos y agresiones de los demás; también posee el poder de juzgar y de reprender las infracciones de esa ley, en el grado que merece el delito cometido... Cada vez que un número de individuos se une en comunidad, despojándose cada uno de ellos del poder de ejercitar la ley natural, claudicándolos a la sociedad, únicamente en ese momento se conforma la sociedad política o civil... Por ese motivo, da permiso a la comunidad, a su autoridad Legislativa, para dictar leyes en su nombre de forma conveniente al bien público de la comunidad y para ejecutarlas cada vez que se solicite su propia asistencia... La monarquía absoluta es, en la práctica, antagónica a la sociedad civil y, por ello, no puede plantearse como modo de autoridad civil... Al partirse de la presunción del que ese (sic) gobierno totalitario acapara la autoridad Legislativa y la autoridad Ejecutiva sin compartirla con nadie, no existe modo de recurrir a nadie capaz de determinar justamente y con imparcialidad, y con poder para condenar, o que pueda reparar y contrarrestar cualquier injusticia o daño que ese príncipe haya provocado por sí mismo o por mandato venido de él..."[164].

Las doctrinas de *Locke* fueron heredadas por el *movimiento liberal radical francés*, que impulsó ultimar el *absolutismo*.

Desde el punto de vista filosófico, político y jurídico deben resaltarse las contribuciones a las *ideas liberales* incubadas por los autores que propiciaron el advenimiento de los hechos conocidos como '*Revolución francesa*'. Entre sus ideólogos más sobresalientes se encuentran: *Montesquieu*[165],

---

162 MARÍA CÓNDOR ORDUÑA. "*JOHN LOCKE: HACIA EL LIBERALISMO BURGUÉS*", *INTRODUCCIÓN* a *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL* de JOHN LOCKE. Alba, Madrid, 1987. Pp. 7, ss.

163 JOHN LOCKE. *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL*. Alba, Madrid, 1987. P. 29.

164 JOHN LOCKE. *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL*. Id. Pp. 94, ss.

165 MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT, BARÓN DE LA BRÈDE Y DE (1689-1755). Nació en 1689 en el *Castillo de Bréde*, ubicado a las afueras de *Burdeos*. De estirpe noble, a diferencia de la mayoría de los autores radicales que coadyuvaron a la *revolución francesa*. Fue ilustre representantes de las doctrinas liberales. Estudió jurisprudencia, filosofía, política y ciencia. Publicó múltiples obras, entre las que se destacan: *DISERTACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE LOS ROMANOS EN LA RELIGIÓN* (1716), *PROYECTO DE UNA HISTORIA FÍSICA DE LA TIERRA ANTIGUA Y MODERNA* (1719), *DISCURSO SOBRE LA CAUSA DE LA PESANTEZ DE LOS CUERPOS* (1720), *OBSERVACIONES SOBRE LA HISTORIA NATURAL* y *CARTAS PERSAS* (1721), *EL TEMPLO DE GNIDO, MIS PENSAMIENTOS, EL GUSTO, VIAJES POR EUROPA, DISCURSOS SOBRE LOS MOTIVOS QUE DEBEN ALENTARLOS AL ESTUDIO DE LAS CIENCIAS* y *DISCURSOS SOBRE LOS DEBERES DE*

Rousseau[166], *Voltaire*[167], *Diderot*[168], *Holbach*[169], *D'Alembert*[170], *Necker*[171], *Robespierre*[172], etc.

Montesquieu propuso organización gubernativa apoyada en la *división de ramas del poder* (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a la luz del sistema estatal que defendió *Aristóteles*, argumentos esbozados en su obra "*Del espíritu de las leyes*".

Montesquieu defendió con gran vehemencia el gobierno y las leyes demócratas. El siguiente aparte de su obra permite interpretar las características de su Estado ideal: "Hay tres tipos de gobiernos: *Republicano*, *monárquico* y *despótico*. En el gobierno *republicano*, el pueblo o parte del pueblo tiene el poder soberano; en el gobierno *monárquico* uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes preestablecidas; y en el gobierno *despótico*, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y caprichos... Cuando en la *República*, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una *democracia*. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una *aristocracia*... El pueblo soberano necesita ser guiado por un Senado o Consejo. Pero si ha de tener confianza en estos consejeros o senadores, es indispensable que él los elija, bien designándolos directamente él mismo, como en *Atenas*, bien por medio de algún o algunos magistrados que él nombra para que los elija, como se practicaba en *Roma*... El amor a la *República* es amor a la *democracia*, el amor a la *democracia* es amor a la *igualdad*... La *libertad* es el derecho de hacer lo que las leyes permitan... Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe. En cada Estado hay tres clases de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En virtud del primero, se hacen leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, se hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares... No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder Legislativo y del poder Ejecutivo..."[173].

Rousseau impulsó estructura de Estado de tinte *demócrata*, donde los gobernantes fuesen elegidos por *voluntad ciudadana*; partió del supuesto que el hombre por naturaleza es bueno y su capacidad de discernimiento le permite elegir lo mejor, justificación que enunció en sus obras "*El contrato social*" y "*Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*".

La obra de *Rousseau* es un compendio de ciencias sociales, que propone revelar el comportamiento real del hombre en comunidad. Elaborada con maestría, en especial, *Discurso sobre la desigualdad*

LOS MAGISTRADOS (1725), *CONSIDERACIONES SOBRE LAS CAUSAS DE LA GRANDEZA* y *DE LA DECADENCIA DE LOS ROMANOS* (1734, su séptima edición en 1748 es adicionada con un capítulo sobre *DIÁLOGO ENTRE SILA Y EUCRATES*), *EL ESPÍRITU DE LAS LEYES* (1748) y *DEFENSA DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES* (1750). Ver: DANIEL MORENO. *ESTUDIO PRELIMINAR* a la obra de MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT MONTESQUIEU, *BARÓN DE LA BRÈDE Y DE. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES*. Porrúa, México, 1985.

166 JEAN-JAQUES ROUSSEAU (1712-1778). Colaboró en la *ENCICLOPEDIA*, entre sus obras se encuentran: *EL CONTRATO SOCIAL, DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LAS DESIGUALDADES ENTRE LOS HOMBRES, CONFESIONES, EMILIO O LA EDUCACIÓN, JULIA O LA NUEVA ELOÍSA, DISCURSO SOBRE LAS CIENCIAS Y LAS ARTES, TRES DIÁLOGOS*. JEAN-JAQUES ROUSSEAU. *DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES. EL CONTRATO SOCIAL*. Orbis, Barcelona, 1971.

167 FRANÇOIS-MARIE AROUET VOLTAIRE, (1694-1778). Entre sus obras se resaltan: *CARTAS FILOSÓFICAS, FILOSOFÍA E HISTORIA, EL SIGLO DE LUIS XIV, HISTORIA DE CARLOS XII REY DE SUECIA, TRATADO SOBRE LA TOLERANCIA, MARIANA, BRUTO, EDIPO, MAHOMA, HENRIADA, POEMAS SOBRE LAS LEYES NATURALES, ZADIG, CÁNDIDO O EL OPTIMISMO, MICROMEGAS*, etc. FRANÇOIS-MARIE AROUET VOLTAIRE. *OBRAS ESCOGIDAS*. W. M. Jackson, México, 1968. Clásicos Jackson, Vol. XXXIII.

168 DENIS DIDEROT, (1713-1784). Fue el más vehemente colaborador en la preparación de la *ENCICLOPEDIA*. Entre sus obras más importantes se destacan: *ESCRITOS POLÍTICOS, OBRAS FILOSÓFICAS, LA PARADOJA DEL COMEDIANTE, EL HIJO NATURAL, EL PADRE DE FAMILIA, LA RELIGIOSA, SANTIAGO EL FATALISTA, LOS DIJES INDISCRETOS, CARTAS A SOFÍA VOLLAD, EL SOBRINO DE RAMEAU*, etc. DENIS DIDEROT. *OBRAS ESCOGIDAS*. W. M. Jackson, México, 1968. Clásicos Jackson, Vol. XXXIII.

169 PAUL HENRI DIETRICH HOLBACH, BARÓN DE (1723-1789). Cooperó en la preparación y elaboración de la *ENCICLOPEDIA*, con *Diderot* y *D'Alembert*, entre sus obras se destacan: *SISTEMA DE LA NATURALEZA*.

170 JEAN LE ROND D'ALEMBERT (1717-1783). Redactor de la *ENCICLOPEDIA* francesa. Participó en la elaboración del '*DISCURSO PRELIMINAR*', así como numerosas apologías. También sobresalió en áreas de la física y la matemática. JEAN LE ROND D'ALEMBERT. *RÉFLEXIONS SUR LA CAUSE GÉNÉRALE DES VENTS*. David l'aîné, París, 1947.

171 JACQUES NECKER (1732-1804). Participó en las decisiones de Estado en los cargos en el área económica que ocupó (ministro de finanzas, entre otros). Fue fundamental en el proceso de la *revolución francesa* (publicó los presupuestos, declaró la bancarrota del Estado, recomendó la doble representación del tercer Estado, pidió la convocatoria de los estados generales, fue separado de su cargo y luego reincorporado, retornó al poder con la toma de la *Bastilla*).

172 MAXIMILIEN DE ROBESPIERRE (1758-1794). Participó activamente en la *revolución francesa*: Asamblea constituyente, convención nacional, comunas de *París*, comité de salvación pública. Asumió el poder y se convirtió en dictador, originando el período conocido como del terror.

173 MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT, BARÓN DE LA BRÈDE Y DE. *DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES*. Porrúa, México, 1985. Pp. 8, ss.

y El contrato social. Para ilustrar la sapiencia de los argumentos de este egregio autor, se presenta a continuación importante aparte de su obra '*Discurso sobre la desigualdad*', que permite captar sus argumentos liberales y demócratas. Enunció que procesos, ampliamente reconocidos como precursores del crecimiento económico universal, como *división social del trabajo* y *especialización*, fueron causantes de desigualdades e injusticia social. En especial, resaltó el surgimiento de las diferencias sociales: "Mientras los hombres se dedicaron a obras que podían hacer por sí, y a las artes que no necesitaban del concurso de muchas manos, vivieron libres, sanos, buenos y felices, cuanto podían serlo por su naturaleza. Pero desde el momento que el hombre tuvo necesidad del auxilio de otro, la igualdad desapareció, se introdujo la propiedad, fue indispensable el trabajo y las selvas se trocaron campiñas, que hubieron de regarse con el sudor del hombre, y en las cuales se vieron muy pronto germinar y crecer, juntamente con las semillas, la esclavitud y la miseria... Del cultivo de la tierra sobrevino su partición; y de la propiedad se derivaron las primeras reglas de justicia... Así es como los más poderosos y más miserables, haciendo de sus fuerzas y de sus necesidades cierta especie de derecho al bien de otro, equivalente, según ellos, al derecho de propiedad, hubieron de romper la igualdad y, así, sobrevino el más espantoso desorden... Así, las usurpaciones de ricos, los latrocinios de pobres, las desenfrenadas pasiones de todos, sofocando la piedad natural y la voz débil de la justicia, hicieron a los hombres avaros, ambiciosos y perversos... Entre el derecho del más fuerte y el derecho del primer ocupante surgió perpetuo conflicto que concluía en combates y homicidios. La naciente sociedad dio lugar al estado de guerra más terrible... Tal debió de ser el origen de la sociedad y de las leyes, que dieron nuevas trabas al débil y nuevas fuerzas al rico; destruyeron la libertad natural; fijaron la ley de propiedad y de desigualdad; hicieron de torcida usurpación irrevocable derecho y, por beneficio de algunos ambiciosos, sujetaron a todo el género humano para lo sucesivo al trabajo, a la servidumbre y a la miseria"[174].

Voltaire, por su parte, de forma irónica criticó las instituciones de la nobleza y del clero. Los autores *enciclopedistas*. *Diderot*, *D'Alembert* y *Holbach* publicaron grandiosos avances filosóficos, culturales y científicos de la época en la obra *Enciclopedia* o *diccionario razonado de las ciencias, artes y oficios*.

La *Enciclopedia* es considerada uno de los acontecimientos más importantes de las *ideas liberales* que antecedieron a la *Revolución francesa* de 1789. La obra fue escrita entre 1751 a 1765, con la intervención activa de dos eminentes autores, *Diderot* y *D'Alembert*, en diecisiete completos volúmenes. Esta deslumbrante obra fácilmente traspasó la frontera francesa, sembrando la semilla y el espíritu de la investigación y el análisis. En la *Enciclopedia* se desarrollaron importantes definiciones y argumentos sobre el tema del Estado, con amplia dimensión *democrática*[175].

La *ideología liberal inglesa* se sustentó en los postulados de *John Locke* y la *escuela económica liberal manchesteriana*, de la cual hicieron parte *David Ricardo*, *Adam Smith*, *John Stuart Mill*, *Robert Malthus*, entre otros.

Adam Smith fue representante ortodoxo del esquema social y económico de las *libertades*, para ello se apoyó en el *principio de la mano invisible*, que impulsa que cada cual buscando su máximo beneficio asegura la mejor situación para la sociedad. Expresó: "Del mismo modo que cada individuo trata, hasta donde está en sus manos, emplear su capital en el sostenimiento de la actividad o industria del propio país, encaminando esa actividad hacia productos que puedan tener mayor valor, también todos los individuos, en conjunto, se esforzarán por conseguir que los ingresos anuales de la sociedad sean lo mayor posible. Es cierto, que, por lo general, nadie se propone fomentar el interés público, ni sabe hasta qué punto lo está fomentando. Al preferir dar apoyo a la industria del país más que a la extranjera, se propone solo buscar su propia seguridad; y encaminando esa actividad de manera que sus productos puedan ser del mayor valor, busca únicamente su propia ganancia y en este, como en otros casos, una *mano invisible* lo lleva a fomentar finalidad que no estaba en sus propósitos... Buscando su propio interés, fomenta el de la sociedad con mayor *eficacia* que cuando se lo propone realmente..."[176].

---

174 JEAN-JAQUES ROUSSEAU. *DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES. EL CONTRATO SOCIAL*. Orbis, Barcelona, 1985. Pp. 108, ss.

175 DENIS DIDEROT Y JEAN LE ROND D'ALEMBERT. *LA ENCICLOPEDIA*. Guadarrama, Madrid, 1974. Pp. 35, ss.

176 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES.* Aguilar, Madrid,

David Ricardo, defensor de las *libertades del mercado* y, por consiguiente, *enemigo de la intervención del Estado*, en especial cuando esta afecta la actividad económica, solo justificó la aplicación de gravámenes cuando conducen al aumento de la producción o ejercen castigo al consumo innecesario y, para que esto se cumpla, es indispensable que recaigan sobre la renta de la tierra y no sobre los beneficios o los salarios. Al respecto, disertó: "Los impuestos son porción del producto de la tierra y del trabajo de un país, puesta a disposición del gobierno, y siempre se pagan del capital o de la renta (consideró que no era posible cargarla al trabajador, porque solo recibe un *salario de subsistencia*)... Si las necesidades del gobierno, cuando quedan atendidas mediante el cobro de impuestos adicionales, dan lugar al aumento de la producción, o a la reducción en el consumo del pueblo, los impuestos recaerán sobre la renta, y el capital nacional permanecerá invariable; pero si no hay aumento de producción o reducción del consumo improductivo por parte del pueblo, los impuestos recaerán sobre el capital, es decir, que disminuirán los fondos destinados al consumo productivo... En la misma medida en que el capital de un país quede disminuido, será reducida su producción; y, por consiguiente, si continúa haciéndose el mismo gasto improductivo por parte del pueblo y del gobierno, con producción anual constantemente decreciente, los recursos de ambos disminuirán con creciente rapidez, y sobrevendrían la miseria y la ruina"[177].

El marco ideológico liberal se desarrolló sobre postulados como salvaguardia del orden natural, protección a las libertades en todos los sentidos, impulso a la economía de mercado, defensa de la propiedad privada y amparo a la capacidad inventiva del hombre, hipótesis que impulsan la inconveniencia de la *intervención del Estado* en el proceso económico. En sentido más radical, también se propulsaba la igualdad.

Surgió en *Inglaterra* con la presencia de serie de hechos que impulsaron la '*Revolución Industrial*'. Posteriormente, amplió su presencia en otros lugares del mundo, destacándose hechos como la '*Revolución francesa*', entendida como victoria del sistema de las *libertades* y derrocamiento al conservatismo (estamentos arraigados y fastuosos de la nobleza). La independencia de *Estados Unidos de América* de *Gran Bretaña* y la victoria de los territorios del norte en la '*guerra de Secesión*' permitieron la inserción de instituciones de depurada estirpe liberal y la promulgación de novedosa constitución política en el territorio estadounidense, y las guerras emancipadoras de los países de *América Latina*, que cercenaron el yugo colonial. Estos hechos propulsaron nuevo orden político y económico mundial en esos momentos.

Es importante resaltar los acontecimientos que acompañaron a la *Revolución Industrial*, que tuvo como escenario a *Inglaterra*. Este proceso, aun cuando originó trascendentales cambios en la vida de los británicos, no ocasionó traumas notables (no hubo enfrentamientos bélicos, derramamientos de sangre, conmoción política). Se logró dentro de la armonía, como proceso de concertación entre la *monarquía* (aristocracia) y la *burguesía* (comerciantes), que permitió gobierno híbrido, compartido por nobleza y plebeyos (tanto *poder Ejecutivo* como *Legislativo*). Estos sucesos fueron proclives en el escenario inglés, dadas sus instituciones permisivas, que provienen desde la época de *Juan sin tierra*[178].

Se permitieron grandes avances de carácter económico, como desarrollo de la actividad empresarial (rural y urbana): Impulso de la actividad industrial y fabril, invención de la máquina, usufructo del acero y del carbón, mecanización, auge de importantes sistemas de transporte (férreo, fluvial y perfeccionamiento del marítimo), surgimiento de esquemas de trabajo asalariado, arrendamiento de tierras y uso masivo del capital (inversión, créditos), entre otros aspectos innovadores.

Este esquema económico se caracterizó por presencia activa de la capacidad empresarial, donde el propietario arriesga recursos disponibles (inversión) con el estímulo de favorecerse mediante el logro de *rentabilidad*. Así, en el escenario productivo se incorpora la presencia activa del capital y amplio guarismo de trabajadores, que intervienen en procura de beneficios y remuneración salarial. El proceso demanda copiosa y fructífera infraestructura aprovechable.

1961. Libro IV, Cap. II. Pp. 394, ss.

177 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. Cap. VIII. Pp. 155, ss. El paréntesis es del suscrito.

178 El *rey Juan* en 1215 promulgó la *Magna Carta* en *Reino Unido*, donde se reconocieron diversos *derechos del hombre*, incluso acceso a la tierra a personas libres no miembros de la nobleza, y limitó el poder de la *monarquía*.

El proceso se inició en el sector rural, al remplazar el esquema de explotación de tierras denominado *tres cercos* por producción compacta, orientada a la ganadería ovina (pastoreo); en razón que era más rentable destinar las tierras a producir insumos para la industria textil (en especial lana y en menor proporción algodón), que obtener alimentos. De manera paralela, germinaron innovaciones, al integrar relaciones laborales (arriendo de la fuerza de trabajo remunerado con salarios), arrendamientos de tierras (explotación del suelo por agentes diferentes a sus propietarios mediante retribución de rentas), capital mecanizado (medios e instrumentos de producción metálicos y movidos por energía, inversión esencial para originar ganancias) y préstamos de dinero (a cambio de intereses). Esta metamorfosis condujo a competencia entre labriegos y migraciones de muchos campesinos a centros urbanos, lo que generó problemas de orden social en las ciudades.

En los núcleos urbanos el sistema productivo se ejercía en talleres y gravitaba en espíritu fraterno y mancomunado, donde los *provechos* o *frutos* no eran el fin esencial. Se forjaba vínculo familiar, social y productivo entre *maestros* y *aprendices*, que perduraban entre generaciones; se transferían aptitudes y conocimientos de manera filantrópica. Con la competencia surgida por la densidad poblacional (auspiciadas por las migraciones del área rural a los centros urbanos), la precaria disponibilidad de recursos y la propensión a generar lucro económico, la actividad tradicional fue reemplazada por el proceso empresarial, que incorporó empresarios (propietarios de la inversión), trabajadores (laboran por remuneración salarial), rentistas (propietarios de inmuebles) y banqueros (financian el proceso productivo).

Se presentó amplio auge en la gestión económica, la empresa evidenció gran dinamismo, para transformarse en actividad industrial y, luego, en fabril. Esta evolución se caracterizó por generar procesos complejos, originar manufacturas a grandes escalas, permitir uso de diversas tecnologías, fomentar la mecanización y lograr presencia masiva de diversos factores productivos, materias primas e insumos.

Se sustentó en grandes progresos, como invención de la máquina de vapor, auge de importantes actividades industriales (textilera, metalúrgica y energética -carbón-), mecanización, adopción de novedosas técnicas, eficientes sistemas de transporte y disposición de infraestructura productiva ampliamente perfeccionada. En general, se presentaron considerables cambios tecnológicos. Cada vez, los grados de *eficiencia* en la *asignación de recursos* mejoraron, y favorecieron las calidades, precios y cantidades disponibles de productos, así como su distribución.

Más tarde, hacia mediados del siglo XIX se originó gran expansión industrial en *Europa continental*, propulsada por amplia explotación minera, urbanización y evolución de las comunicaciones. Se destacan importantes emporios industriales, como *París*, *Marsella*, *Lyon*, *Orleans*, *Lille*, *Milán*, *Roma*, *Turín*, *Berlín*, *Fráncfort*, *Colonia*, *Múnich*, *Bremen*, *Hamburgo*, *Rotterdam*, *Ámsterdam*, *Le Havre*, *Varsovia, Barcelona* y *Cracovia*.

En *Estados Unidos* y otras colonias inglesas los avances de la *Revolución Industrial* fueron heredados, al asimilar tecnología, acoger inversión y crédito y sostener relevante vínculo económico con *Inglaterra*. Además, se generó amplia migración, admitiendo disponibilidad de trabajadores, que asociados con el capital, permitió optimizar el escenario productivo y generar copiosas relaciones financieras internacionales.

La guerra de *Inglaterra* contra *Francia* y sus permanentes desavenencias con las colonias forjó la segregación de *Estados Unidos* del reino inglés. Además, sobrevino considerable influencia de la ideología demócrata, en especial, los postulados de *John Locke*, que permitió consagrar esquema gubernativo de talante *ortodoxo liberal* en *Estados Unidos*.

Con la *declaración de independencia*, redactada por *Thomas Jefferson*, impulsada por *George Washington* y firmada por el congreso en pleno, se impulsó el principio liberal de *naturaleza igual de todos los seres humanos*.

Estados Unidos logró su emancipación sin poseer instituciones concretas. De esta suerte, se promovió la *Constitución Política de 1787*, de abolengo liberal. Se resaltan los aportes de *Alexander Hamilton*, *John Jay* y *Santiago Madison*, que se editaron en periódicos de la época y, luego, compilados en el célebre texto *El federalista*. De esta forma, se delineó régimen político apoyado en división de ramas del poder

(Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sufragio popular para elegir presidente y miembros de corporaciones, esquema gubernativo *presidencial*, República Federal (confederación de Estados), declaración de derechos del hombre, aplicación de principios liberales y descentralización, entre otros fundamentos democráticos.

El federalista defendió el *sistema político presidencial*, donde la dirección del Estado se confía a una persona, que asume funciones de *jefe de Estado* (asuntos externos) y *jefe de gobierno* (asuntos internos). Al respecto enunció: "La autoridad Ejecutiva estará encomendada a un solo magistrado... El *presidente de Estados Unidos* estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias... Tendrá la facultad de devolver los proyectos de ley aprobados por las dos cámaras legislativas para que sean estudiados de nuevo... Será el 'comandante en jefe del ejército y de la marina de los *Estados Unidos* y de la milicia de los distintos Estados... Estará capacitado para celebrar tratados, con el consejo y consentimiento del Senado, mediante voto favorable de las dos terceras partes... También, estará autorizado para recibir embajadores y otros ministros públicos... Propondrá, con el consejo y consentimiento del Senado, embajadores y otros ministros públicos, jueces de la suprema corte y, en general, a todos los funcionarios de los *Estados Unidos* que establezca la ley y a cuya designación no provea la Constitución de otra forma... sería funcionario elegido por el pueblo"[179].

En analogía, en *Francia* fue proceso convulsivo, que culminó en la significativa *Revolución francesa*. Descansó en bases ideológicas radicales y fue procedimiento traumático, dado que monarquía y burguesía no alcanzaron conciliar. Ello, propició desajustes: Sublevaciones, alzamientos, pugnas y actos brutales, que incitaron a la remoción del sistema monárquico prevaleciente. Esta situación conflictiva originó grandes traumas y atrasos en la sociedad francesa. Es importante destacar, que este proceso, vivido durante la mayor parte del *Siglo de las Luces*, estuvo amparado por desarrollos ideológicos y filosóficos y contribuciones de ilustres autores liberales, descuella las ideologías de la *Ilustración* y el *Enciclopedismo*.

El *absolutismo francés* alcanzó su esplendor con *Luis XIV*. Su heredero, *Luis XV*, fracasó en las políticas de afianzamiento del imperio y, en cambio, soportó pérdidas significativas de recursos financieros y territorios de ultramar, que resintió al reino. *Luis XVI* heredó un Estado degradado, con graves dificultades económicas, sociales y políticas, que condujo a asumir políticas de choque, elevar tributos o restringir el gasto público. Se abolieron exenciones que beneficiaban al clero y nobleza, estamentos poderosos, que se alzaron a rebeldía. Como desagravio, reunió a la *asamblea Nacional*, que evolucionó en giro inesperado, al exigirse supresión de todos los privilegios, incluidos aquellos que beneficiaban a la monarquía. Al evidenciar estas secuelas, *Luis XVI* disolvió de manera iracunda a la *Asamblea Nacional*, lo que agravó la situación, conduciendo a serie de revueltas, siendo la más significativa la acaecida el 14 de julio de 1789, *toma de la Bastilla*, estandarte de la *Revolución francesa* y emblema del cambio del orden. Así, la Asamblea asumió el poder y acabó con privilegios de la nobleza, promulgó la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, implantó la *igualdad frente a la ley* e instituyó *gobierno* y *constitución civil*. Derrocado *Luis XVI*, intentó huir, lo que condujo a su enjuiciamiento como traidor a la patria, fue encarcelado junto a toda su familia y, posteriormente, fue sentenciado a morir decapitado en la guillotina, al igual que su mujer *María Antonieta*.

América Latina en su anhelo de lograr la independencia, alivio de la opresión absolutista española y de otros reinos europeos, recibió gran influencia de las ideologías que sustentaron a la *Revolución francesa* y estuvo impregnada por vigoroso nacionalismo. El proceso se facilitó por la *ocupación napoleónica* a *España* y *Portugal*. A diferencia de esta última, que no opuso resistencia a las acciones emancipadoras y propició en *Brasil* un imperio autónomo, la *corona hispánica* fue reacia a la independencia de sus colonias americanas, auspiciando cruentos enfrentamientos bélicos. Se destaca la participación de intrépidos estrategas militares, como *Simón Bolívar*, *Francisco de Paula Santander*, *Antonio José de Sucre*, *José de San Martín*, *Bernardo O'Higgins* y *Benito Juárez*. También descollaron importantes pensadores como *Antonio Nariño*, *Camilo Torres*, *Francisco José de Caldas* y *José Martí*. De esta manera, con el triunfo de los regimientos separatistas, se introdujeron sistemas de gobiernos civiles.

179 ALEXANDER HAMILTON. *EL FEDERALISTA LXIX* en '*EL CORREO DE NEW YORK*', 14 de marzo de 1788. Incluido en ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY Y SANTIAGO MADISON. *EL FEDERALISTA*. Panamericana, México, 1943. P. 298, s.

En general, la ideología liberal sirvió para que diversos pueblos constituidos como colonias en la época mercantilista, alcanzaran su emancipación e instituyesen constituciones políticas de corte liberales y republicanas.

El *Estado liberal* es promulgado en la *Carta Política* colombiana en el *título II*, concerniente a *derechos, garantías y deberes*, en especial su *capítulo I* que proclamó amplios *derechos fundamentales*, en el que se consagraron máximas básicas sobre *libertades*. También, el *título XII* sobre *régimen económico y de la hacienda pública* incorporó principios de índole liberal, se destaca su *artículo 333*[180].

1.5.2 ESTADO BENEFACTOR

Germinó ideológicamente en el siglo XIX, mas tuvo trascendencia práctica durante el siglo XX. Emergió como síntesis (respuesta) a conflictos y controversias surgidas frente a situaciones de injusticia concernientes a la actividad empresarial, que condujeron a la crisis del *Estado liberal*[181].

La presencia de las ideologías socialistas y comunistas en el siglo XIX, impulsaron desafíos al sistema de economía de mercado, sobre la base de generar iniquidades en contra de la clase proletaria.

Al inconformismo de los trabajadores, se aunó la preocupante situación de penuria y miseria que enfrentaban los desempleados de grandes ciudades industriales (en especial, inglesas), la mayoría emigrantes del campo, que experimentaron situaciones de indigencia, marginalismo, violencia e inseguridad.

Como consecuencia, a las condiciones de malestar inherentes a este escenario, en 1881 se propiciaron trascendentales reformas al esquema institucional y gubernativo vigente en *Alemania*, lideradas por el canciller alemán-prusiano *Otto Von Bismarck*, y dirigidas a probar que el *sistema de economía de mercado* (*capitalismo*) no era abusivo y maligno como se impugnaba. Así, se impulsó el régimen de *seguridad social*, referente a conferir beneficios a los trabajadores y sus familias, conexos a la protección frente a riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez y muerte, mediante aportes conjuntos del Estado, empleados y empresarios, actos auspiciadores del *Estado benefactor*[182].

Bismarck fue designado canciller (primer ministro) de *Prusia* en 1862 por *Guillermo I*, e impulsó trascendental imperio, al lograr la unificación alemana mediante cruentos enfrentamientos bélicos con *Dinamarca*, *Austria* y *Francia* por la supremacía territorial.

Sobre las acciones predecesoras a la conformación del *Estado benefactor* se refirieron *Eduardo Bustelo* y *Alberto Minujín*: "En 1881 el canciller *Otto Von Bismark* introdujo en *Alemania* el *sistema de seguro social* para los trabajadores industriales. Para ello, tomó ejemplos de esquemas de seguros privados y de otros países como *Austria*, *Francia* y *Bélgica* en donde habían sido instituidos en menor escala. *Bismark* y los diseñadores de este esquema pionero de *protección social* eran conscientes de la débil posición de los trabajadores en la sociedad industrial con crecientes riesgos y eran escépticos ante las soluciones meramente voluntarias e individuales del mercado. Políticamente, el *seguro social* fue introducido como parte de la construcción de la *República germano-prusiana* integrando Estados anteriormente independientes y como medida explícita para incluir en ella el nuevo proletariado industrial emergente. El sistema se financiaba mediante contribuciones de trabajadores, empleadores y el Estado, que también respaldaban económica y políticamente el funcionamiento del sistema en su conjunto como parte de la

180 El *artículo 333* de la *Constitución Política* reza: "La actividad económica y la iniciativa privada son *libres*, dentro de los límites del *bien común*. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley... La *libre competencia económica* es un *derecho* de todos que supone responsabilidades... La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial... El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la *libertad económica* y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

181 SALVATORE HERNÁNDEZ. *LEZIONI DI STORIA DELLA PREVIDENZA SOCIALE*. Padova, 1972.

182 Luego, se han venido otorgando otros privilegios, como *recreación*, *vivienda* o *capacitación*, con tintes en esencia sociales. También, se ha impulsado su ampliación a los *desempleados*, no cobijados por el esquema, conocido como *sistema subsidiado*. Surgió, asimismo, beneficios mediante *subsidios cruzados* en los *servicios públicos domiciliarios*. *Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen* (*Otto Von Bismark*) fue canciller prusiano que institucionalizó el sistema de *seguridad social*. Ver: WILHELM MOMMSEN. *OTTO VON BISMARCK*. Salvat, Barcelona, 1985. EDGAR JOSEPH FEUCHTWANGER. *BISMARCK*. Routledge, London, 2002. KATHARINE ANNE LERMAN. *BISMARCK: PROFILES IN POWER*. Pearson Longman, London, 2004.

responsabilidad pública. El seguro cubría problemas emergentes de accidentes de trabajo, invalidez, enfermedad y ancianidad en esquema en donde todos respondían solidariamente por los riesgos"[183].

El propósito esencial del *Estado benefactor* es asegurar la *justicia social*. Se empezó a desarrollar, como se expresó anteriormente, con las reformas institucionales introducidas en *Alemania* por el canciller *Otto Von Bismark*, pero se han venido incorporando en diferentes esquemas estatales de variados soportes ideológicos.

En los esquemas de *seguridad social* contemporáneos se incluyen beneficios variados, entre los que se destacan pensiones por vejez, invalidez, enfermedades y accidentes por trabajo y muerte, salud, vivienda, maternidad, educación, capacitación, alimentación, nutrición, recreación, subsidios al transporte, a los servicios públicos y al desempleo, entre otras subvenciones recibidas por la clase trabajadora y desempleados[184]. Lo novedoso ha sido incluir a cesantes en el logro de estas subvenciones, como el caso del régimen de salud subsidiada aplicado en *Colombia*.

Sir William Beveridge ha estudiado la temática de la *seguridad social* con gran minuciosidad. Colige que su contexto debe obedecer a las condiciones específicas de cada sociedad, en especial, frente a inestabilidades políticas y culturales propias del siglo XX, que condujeron a entornos de conflagración bélica, posguerra y paz, que implicaban acciones específicas para atender cada circunstancia. Siendo quizá la situación más preocupante la posguerra, por las secuelas de la guerra, miseria, desempleo, inseguridad, violencia, crueldad, insuficiencia de bienes y servicios, etc. Así, es imperioso impulsar políticas concretas para cada escenario. En general, *sir William Beveridge* justificó la *seguridad social* con los siguientes argumentos: "Nadie está dispuesto a trabajar, mientras carezca de ingresos suficientes para hacer frente en todas las épocas de su vida a sus necesidades esenciales y las de su familia"[185].

Beveridge propuso esquema o *plan de seguridad social* para *Gran Bretaña*, que incorporó principios universales como *solidaridad*, *universalidad*, *contribución*, *obligatoriedad*, *equidad*, *complementariedad*, *suficiencia*, *especificidad*, *diferenciación*, *especialización*, *uniformidad*. Sus características básicas se describen a continuación: "La característica principal del *plan de seguridad* es proyecto completo de *seguros sociales*. Abarca a todos los ciudadanos y no solo a quienes trabajan para patrones. No se aplica exactamente de la misma manera a todos los ciudadanos; no es fácil asegurar a la persona que no tiene patrón -por ejemplo, un tendero o un agricultor- contra la desocupación, o a la persona que no realiza ningún trabajo lucrativo, contra la posibilidad de perder sus ingresos a causa de una enfermedad. Pero todo el mundo estará asegurado por lo que todo el mundo necesita: Pensiones de vejez, gastos de entierro, cuidados médicos. Y todo el mundo tendrá asegurados esos y todos los beneficios apropiados para él y su familia, por medio de una contribución única periódica pagada mediante el timbre de seguros... La pensión será la misma para la desocupación y para la incapacidad física de cualquier clase que sea y, después de un período de transición, para pensiones de retiro... El proyecto prevé beneficios para hacer frente a otras necesidades, entre ellas maternidad, vejez, cuidado de hijos, gastos de entierro y aprendizaje de nuevas ocupaciones... Se generaliza las pensiones a la vejez, aplicándose para quienes trabajan para patrones y, también, para quienes trabajan por su cuenta y quienes no trabajan por lucro"[186].

Según *Beveridge* existen tres puntales para la presencia de *seguridad social*, que son más exigentes en períodos de dificultades, como la posguerra. Precisó: "Tres son las condiciones especiales para que exista *seguridad* en el mundo después de la guerra: 1) Se implante justicia en lugar de la fuerza como árbitro entre las naciones. 2) Tiene que existir oportunidad razonable de realizar trabajo productivo para cada individuo, en lugar de la desocupación. 3) Tiene que existir la seguridad que se tendrán ingresos suficientes para estar cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar"[187].

La gran preocupación de esquema de *seguridad social* ampliamente complejo, que incorpora cuantiosos

183 EDUARDO BUSTELO Y ALBERTO MINUJÍN. "*LOS EJES PERDIDOS DE LA POLÍTICA SOCIAL*" en *PAPELES POLÍTICOS*, No. 5, abril de 1997, Bogotá. P. 13.

184 LUIGI DE LITALA. *DIRITTO DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI*. UTET, Torino, 1951.

185 SIR WILLIAM BEVERIDGE. *BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL*. Fondo Cultura Económica, México, 1946. P. 65.

186 SIR WILLIAM BEVERIDGE. *BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL*. Id. Pp. 66, s.

187 SIR WILLIAM BEVERIDGE. *BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL*. Id. P. 244.

beneficios, radica en los mecanismos propuestos para su financiación y la aplicación de herramientas especiales. Así, se prevén múltiples contribuciones para asegurar su satisfactoria aplicación, que incluye aportes de empleadores y trabajadores, tributos especiales con destinación específica, erogaciones provenientes del presupuesto público y, aun, otras fuentes de financiamiento. Igualmente, es necesario incorporar instrumentos específicos como subsidios cruzados y directos, contribuciones y tributos especiales, erogaciones predeterminadas para orientar las diferentes aplicaciones (pensiones, salud, capacitación, etc.), multas y sanciones por incumplimientos, tarifas diferenciales, entre otras figuras. Los recursos recaudados deberían ser administrados mediante *fondos especiales* por cada gestión impulsada, que aseguren cumplimiento de diferentes actividades que se esperan impulsar con criterio de especialización, y eviten ser desviados a otros menesteres o utilizados inescrupulosamente.

En la *Carta Política de Colombia* se incluyen importantes principios propios del *Estado benefactor*. Se destacan los *artículos 44*, *46*, *48*, *50*, *53* y *64*[188].

1.5.3 ESTADO DE LA PLANIFICACIÓN CENTRAL

En el siglo XIX con la presencia de las *ideologías socialistas* y *comunistas* (en especial, el *marxismo*[189]), se impulsaron controversias y confrontaciones al *sistema de economía de mercado*, también llamado *capitalismo*. Apoyaron sus argumentos en críticas a la actividad empresarial e industrial por generar grandes *injusticias sociales*, que atentan contra la *equidad* y la *igualdad*. Se denunció que la clase dominante (patronos y propietarios) propiciaba la explotación del proletariado, mediante sustracción de porción del producto que pertenece al trabajador (*plusvalía*), al retribuirle únicamente con un *salario mínimo de subsistencia*, que apenas le alcanza al obrero para sobrevivir.

El *Estado planificador* promueve máximas como: *Defensa de los derechos de los trabajadores*, *a cada cual acorde con sus capacidades y con sus necesidades*, *dictadura del proletariado*, *propiedad social sobre instrumentos y medios de producción* (contrario a la *propiedad privada*), *equidad*, *igualdad*, *acceso integral a bienes y servicios esenciales*.

La *ideología socialista* repercutió enormemente sobre intervenciones políticas e inspiró a uniones de trabajadores para proteger sus derechos y condiciones, auspiciando la conformación de sindicatos. Así, se generó oleada de inconformidad, divergencias y rebeliones.

El *Estado planificador*, desde la óptica ideológica adquirió gran trascendencia en el siglo XIX, mas su desarrollo práctico se desplegó desde inicios del siglo XX, con el advenimiento de *Estados socialistas* en *Europa oriental*, siendo suceso precursor la *Revolución Bolchevique* de *Rusia* de 1917 a 1921 y, luego, las Revoluciones de *China* y *Cuba*.

La primera guerra mundial afligió al gobierno del *zar Nicolás II* en *Rusia*, que asimismo enfrentó conflictos sociales, políticos y económicos. Así, debió desafiar enérgicas divergencias y revueltas, que quebrantaron la armonía del régimen. Estas sublevaciones fueron lideradas por los *bolcheviques* y los comunistas, que impulsaron nuevo sistema, la *dictadura del proletariado*. De manera progresiva fue aceptado por otros países.

---

188 Se destaca el *artículo 48* que consagró: "La *seguridad social* es *servicio público* de carácter *obligatorio*, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley... Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la *seguridad social*, que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley... La *seguridad social* podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la Ley... No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la *seguridad social* para fines diferentes a ella... La Ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo...".

189 KARL MARX. *HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968. FEDERICH ENGELS. *LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA*. Futuro, Buenos Aires, 1965. FEDERICH ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 2000. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *OBRAS COMPLETAS*. Cartago, Buenos Aires, 1970. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO*. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *SOBRE EL ESTADO*. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN*. Ariel, Barcelona, 1981.

La *Revolución china*, liderada por *Mao Tse Tung*, surgió como reacción a profundos grados de concentración de riqueza en pocas manos, mientras la mayoría de la población padecía profundas carencias, y desprecio por la injerencia foránea. *Sun Yat Sen*, líder del *partido nacionalista Kuomintang*, alcanzó el poderío en *Cantón*. A su fallecimiento, lo substituyó *Chiang Kai Chek*, quien pretendió unificar al país. Debió enfrentarse al partido comunista, guiado por *Mao Tse Tung*. Estos últimos conquistaron el poder mediante guerra civil consumada en el lapso 1945 a 1949. El 1 de octubre de 1949 se fundó la *República Popular China*, forzando a los nacionalistas a protegerse en *Taiwán* en mayo de 1950.

En 1959, huestes comunistas lograron el poder en *Cuba*, acaudillados por *Fidel Castro*, al derrocar al autócrata *Fulgencio Batista*. Al lograr coaliciones con la *Unión Soviética*, se suscitaron discrepancias con *Estados Unidos*, propiciándose la *guerra fría*. El gobierno de *Castro* ha sido señalado cooperador de guerrillas comunistas en *América Latina*.

El objetivo medular del *Estado de planificación central* es la *equitativa distribución de ingresos y riqueza*. Demanda la acción decisiva del *Estado* para impedir que una élite monopolice la riqueza y, coincide, gran parte de la sociedad experimente condiciones de penuria. Se discurre que la injusta repartición de *ingresos* y *riqueza* es nociva, dado que la sociedad es proclive a desajustes en todos los ámbitos. Se pretende ejercer cardenal protección al proletariado. Este enfoque propulsa por régimen gubernativo basado en la *dictadura del proletariado*, que evite la expoliación al trabajador y asegure la premisa: A cada cual acorde con sus capacidades, a cada cual acorde con sus necesidades. Se precisa proceso económico ampliamente indicativo, *régimen de planificación central*. El Estado monopoliza la dirección y ejecución de la actividad económica.

Oscar Lange describió las transformaciones acaecidas en la órbita mundial a partir de la *Revolución rusa*. Al respecto, planteó: "Hasta la primera guerra mundial, el *socialismo* fue solo una idea... A fines de la primera guerra mundial se produjo gran acontecimiento histórico: La *Revolución rusa*. La segunda guerra mundial trajo consigo gran expansión geográfica de este orden social. En *Europa oriental* y *central*, muchos países han pasado al *sistema socialista*, así como algunos países de *Asia* y *América*... El progreso económico y cultural de los países socialistas influye también sobre los antiguos países industrializados capitalistas. La *Revolución rusa* y las revoluciones que tuvieron lugar después de la primera guerra mundial en *Alemania*, *Austria* y otros países de *Europa central*, permitieron alcanzar significativos progresos sociales... La coexistencia y la competencia con el *sistema socialista* colocan al *capitalismo* ante nuevas tareas... Actualmente, el *capitalismo* no puede soportar nueva crisis económica mundial, paro general y pobreza de las masas. La *política del pleno empleo* y el *Estado del bienestar* se han convertido en necesidades históricas"[190].

Los razonamientos de *Lange* fueron anteriores a los acontecimientos escarmentados en *Europa Oriental* durante las últimas décadas del siglo XX, como viraje económico y político en *Unión Soviética* y países de su influencia (*Perestroika*); fusión de las dos *Alemania* en ámbito de economía de mercado; desmembración de algunos *Estados socialistas* (*Yugoslavia*, *Unión Soviética* y *Checoslovaquia*) demandando armonía cultural y libertad económica; los procesos de alianza económica regional (*Unión Europea*), entre otros acontecimientos, que más bien interrumpieron las tendencias expansivas del *Estado planificador* y para muchos tratadistas es el derrumbe de este esquema estatal.

No obstante, subsisten *economías planificadas* y *socialistas*, que enfrentan el reto de generar importante metamorfosis para adaptarse a las tendencias del mundo ampliamente competitivo y globalizado. Ilustración de ello es el caso de *China* y *Cuba*. La experiencia china es buen ejemplo, sus estructuras han debido evolucionar hacia exigencias de *modernidad* y del *cambio tecnológico*.

Carlos Marx, en su ilustre libro "*El Capital*", pretendió evidenciar que el sistema *capitalista* es abusivo, afectando de forma nociva al trabajador. Así, desarrolló su famosa *teoría de la explotación*, a través de la cual reveló que el empresario, con la ayuda de la máquina, genera la denominada *plusvalía relativa*, consistente en la apropiación del empresario de excedente que pertenece al trabajador, originado

190 OSCAR LANGE. *LA ECONOMÍA EN LAS SOCIEDADES MODERNAS*. Grijalbo, México, 1964. Pp. 14, ss.

mediante mayor productividad del trabajo con el uso de instrumentos más novedosos que facilitan la mayor *eficiencia*. La próxima referencia sintetiza sus razonamientos: "La máquina, al hacer superflua la fuerza muscular, permite emplear obreros que no la poseen en gran medida, pero cuyos miembros son tanto más ágiles cuanto menos desarrollados están. Cuando el capital se adueñó de la máquina, su grito fue: ¡Trabajo de mujeres, trabajo de niños! Este potente medio de disminuir los trabajos del hombre se trocó inmediatamente en medio para aumentar el número de asalariados; encorvó a todos los miembros de la familia, sin distinción de sexo ni edad, bajo la férula del capital... El valor de la fuerza de trabajo estaba determinado por los gastos de mantenimiento del obrero y su familia. Al lanzar a toda la familia al mercado, distribuyendo entre varias fuerzas el valor de una sola, la máquina ha depreciado esta. Es posible, por ejemplo, que las cuatro fuerzas que vende ahora la familia obrera le rindan más que antes la sola fuerza de su jefe; pero también la sola jornada de este ha sido reemplazada por cuatro jornadas de trabajo, y su precio ha bajado en la misma proporción que existe en la diferencia entre el trabajo excedente de cuatro y el trabajo excedente de uno solo. Ahora es preciso, para que viva la sola familia, que cuatro personas proporcionen al capital no solamente trabajo, sino además trabajo extra. Así, es como la máquina, al aumentar la materia humana explotable, eleva al mismo tiempo el grado de explotación... La máquina llega a ser el medio más poderoso de prolongar la jornada de trabajo más allá de todo límite natural... Todos los representantes serios de la economía política convienen que la introducción de las máquinas es una calamidad para los obreros de manufactura y para los artesanos, con los que aquellas entran en competencia; casi todos deploran la esclavización de los obreros de fábrica"[191].

Se insiste que el propósito del *Estado planificador* es *distribuir* de forma *equitativa* los *ingresos y riqueza* disponible en la sociedad. Está amparado en la ideología *marxista* y su mayor experiencia práctica se ejerció durante el siglo XX.

No obstante que el *artículo 334*[192] de la *Carta Política* otorgó al Estado la dirección de la economía y la capacidad de intervenir importantes actividades económicas y desarrolló en el *Capítulo II* del *Título XII*[193] importantes principios sobre *planificación indicativa*, sin considerarse, bajo ningún punto de vista, que la organización estatal colombiana sea de índole de *planificación central*.

1.5.4 ESTADO INTERVENTOR

El siglo XX se caracterizó por grandes *inestabilidades económicas, políticas, sociales* y *culturales*. Se presentaron intensos conflictos de índole político, como las dos guerras mundiales en las que fueron notables protagonistas los países industrializados, además de múltiples enfrentamientos bélicos que han impulsado la hegemonía de los países más opulentos; se resaltan las pugnas por el dominio del petróleo, que han incorporado a naciones del primer mundo y países productores de hidrocarburos. En el ámbito social, se ha identificado entorno de penuria que afecta a amplia proporción de los pobladores del planeta, caracterizados por carencia de bienes esenciales y condición de indigencia, enfrentados en contexto relativo a concentración de riqueza por parte de élite suntuosa; de forma análoga se aprecia la existencia de multitud de países débiles contrastada a minoría de países poderosos. En el contexto cultural, se han desplegado disputas entre disímiles grupos étnicos, religiosos e idiosincráticos que comparten el mismo espacio o hábitat, generando enclaves al interior del territorio, persiguiendo cada colectivo su salvaguardia, protección y respeto de su identidad, idiosincrasia y costumbres. Sin embargo, las pugnas que sobresalen son relativas a desequilibrios y desajustes de índole económicos, que condujeron a nocivas

191 CARLOS MARX. *EL CAPITAL*. Orbis, Barcelona, 1984. Secc. IV, Cap. XV, P. 163.

192 El *artículo 334* de la *Constitución* promulgó: "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 públicos y privados, para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de 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". Este principio constitucional, está más relacionado con la concepción de *Estados intervencionista* y *liberal*, por el énfasis que se otorga a la *productividad* y la *competitividad*.

193 *Carta Política*, *artículos 339* a *344*.

adversidades que afectaron a los miembros de la sociedad. Precisamente estos últimos inconvenientes suscitaron el advenimiento del *Estado interventor*.

En esta época se padecieron sucesos alarmantes, como violentos *desequilibrios*, imprevistas *oscilaciones* y repentinas *fluctuaciones*. Entre otras aflicciones, se resaltan *depresión*, *recesión*, *desempleo*, *inflación*, *estanflación*, *desajustes en regímenes de cambios* y *desequilibrios en balanza de pagos* y *finanzas públicas*. Estos inconvenientes económicos fueron frecuentes en diversas administraciones estatales, independiente del grado de desarrollo y del régimen político prevalente, afectando aun a comunidades opulentas y pujantes.

El siglo XX descolló por ciclos económicos ascendentes y decrecientes. La economía mundial sufrió fase depresiva durante la primera guerra mundial y la época sucesiva de posguerra (1914 a 1918 y 1918 a 1920). Después, se originó período de amplio auge[194] y paz mundial, lapso conocido como *espíritu de Locarno*[195] (1920 a 1929). Posteriormente, se originó ciclo de receso, conocido como *gran depresión* (1929 a 1934). Luego, etapa de reconstrucción que propició gran prosperidad económica[196] (1935 a 1939). A continuación, sobrevino intervalo de decadencia durante la segunda guerra mundial y la posguerra (1939 a 1945 y 1946 a 1950). Ulteriormente, emergió fase de reconstrucción que originó progreso y estabilidad (1951 a 1971). Luego, las crisis del *petróleo* o del *Kipur* (1972 a 1974) y de *estanflación* (finales de siglo). A fines del siglo XX e inicio del siglo XXI surgieron épocas de gran volatilidad, que incorporó crisis hemisféricas (*dragones asiáticos, Unión Europea, Latinoamérica, Estados Unidos*, entre otras) entrelazadas con lapsos de auge, que precisa condiciones de incertidumbres.

John Maynard Keynes[197], identificó *ciclos* aún más reducidos al interior de estos períodos, en los cuales comprobó cuatro etapas: *Auge*, *inflación*, *depresión* y *recesión*, que se repetían de forma continua, mas de manera heterogénea o disímil, al punto de no poseer certidumbre sobre sus consecuencias y su duración. Los fenómenos económicos indeseables se sobrevenían de manera imprevisible, originando pánico y riesgos, que suscitó evidentes condiciones de crisis.

Suceso que originó significativo *desajuste económico* fue la *gran depresión*. El desplome de los precios agrícolas en *Estados Unidos* y el derrumbe de la cotización de las acciones en el mercado de valores de *Nueva York* el lunes 28 de octubre de 1929, fueron hechos precursores de la denominada Recesión de los Años Treinta. Se generó verdadero *crack*. La crisis es considerada como el fin del proceso especulativo que se experimentaba en años precedentes. La situación generó pánico colectivo, repercusiones de contagio, *efecto dominó*, que se propagó en la sociedad y presionó a condiciones aún más adversas. Los grados de desempleo alcanzaron proporciones altísimas. Los empresarios entraron en situación de dificultad financiera extrema, que obligó a liquidaciones, concordatos preventivos o quiebras de empresas. La situación de incertidumbre y desconfianza se propagó. Se redujeron los niveles de riqueza. Más bien, la situación de miseria se generalizó, dado los altos grados de *desempleo* y las precarias condiciones a que quedaron menoscabados muchos empresarios. Los *salarios* cayeron, al igual que los precios, se generó *deflación*.

Algunas reseñas que evocan el contexto que rodearon los fenómenos vividos ilustran de manera fehaciente las características de la crisis:

---

194 A partir de 1920 se propagó proceso de gran prosperidad económica, que permitió a la gente de la época considerar que auge y paz eran sinónimos. La industria experimentó gran desarrollo, período conocido como "*nueva fase de la revolución industrial*". Hubo gran desarrollo del mercado de capitales Ver: JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica - Grijalbo, Barcelona, 1987. *LA CRISIS DE 1929* [www.artehistoria.com]. *PATOLOGÍA DEL DESEMPLEO ELEVADO* [www.fedea.es].

195 Se llamó *espíritu de Locarno* la esperanza por la concordia y la cooperación entre países, en particular, aquellos industrializados. En este período germinaron varios tratados de paz internacionales, se resaltan: *Tratado de Versalles* de 1919, que representó el final de la *primera guerra mundial* y estableció obligaciones y condiciones para *Alemania*. *Tratado de París* de 1919, que dio bases para convivencia pacífica y convenios internacionales. *Pacto Briand-Kellogg*, firmado el 27 de agosto de 1928 en *París*, con participación de *Gran Bretaña*, *Francia*, *Estados Unidos*, *Alemania*, *Italia* y *Japón*, comprometió a los países suscriptores a renunciar a la guerra como medio para resolver los conflictos. El *Tratados de Locarno*, suscritos el 1 de diciembre de 1925 por *Francia, Alemania* y *Bélgica*, y garantizado por *Gran Bretaña* e *Italia*, confirmó la inviolabilidad de las fronteras alemanas con *Bélgica* y *Francia* y la desmilitarización del rio *Rin*. *Alemania* fue admitida en la *Sociedad de Naciones* el 8 de septiembre de 1926. *Acuerdo sobre desarme naval de Londres*, suscrito el 22 de abril de 1930 entre *Inglaterra*, *Estados Unidos*, *Italia*, *Francia* y *Japón*. La *Sociedad de Naciones* mantuvo *políticas de desarme*. Ver: *LA ILUSIÓN DE LA PAZ* [www.artehistoria.com].

196 Mediante la promoción de *políticas económicas internas expansionistas* y *contraccionistas* se permitió en el ámbito internacional condiciones para salir de la crisis e incitar proceso de *crecimiento económico*.

197 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

"Ese día bajaron rápidamente los índices de cotización de numerosos valores -al derrumbarse las esperanzas de los inversores, después que la producción y los precios de numerosos productos cayeran por espacio de tres meses consecutivos- y se vendieron precipitadamente cerca de 16 millones de acciones"[198].

"El 29 de octubre los indicadores de cotizaciones de la *bolsa de valores de Nueva York* entraron en actividad febril. Los precios de las acciones cayeron como una avalancha, creando pánico en el mundo de las finanzas. Los banqueros y hasta el propio presidente trataron de restaurar la confianza del público, asegurando que la crisis terminaría. Pero la realidad fue otra, llegando a ser caótica. Muchos perdieron sumas enormes de dinero y la cesantía causó estragos. Se dice que la cifra de desempleados llegó a 16 millones en 1932"[199].

"Al comienzo de la *gran depresión*, previo al *crack*, entre agosto y octubre de 1929, la industria de *EE.UU.* cayó 2% en términos reales, 10% en los dos meses subsiguientes al *crack* y 24% en los doce meses subsiguientes"[200].

"Entre los grandes *cash* de la historia uno de los más famosos fue el de *Wall Street* en octubre de 1929, pues a diferencia de otros, la crisis de 1929 es sumamente conocida, ya que su existencia forma parte de la cultura general de la gente, puesto que fue una de las causas de la '*gran depresión*' de los años treinta, cuando la economía americana y mundial se vio drásticamente afectada"[201].

Las circunstancias fueron bastante alarmantes. Las dificultades se arraigaron por tiempo relativamente amplio, conduciendo a recesión de carácter no coyuntural. Consistió en el derrumbe financiero de prácticamente todo el orbe, ampliando su vigencia hasta 1939[202]. Los países mostraron sus debilidades financieras, originadas por el exceso de endeudamiento. Estos acontecimientos son destacados por *Paul Einzig*: "La coyuntura económica que se dio hacia final de 1929 y que se desenvolvió en violenta crisis financiera en 1931 cogió al mundo completamente de sorpresa. Fue cayendo sobre nosotros gradualmente y su gravedad no fue enteramente comprendida hasta el verano de 1929 con los sucesos de *Wall Street*, la cual había de pasar rápidamente, pero en el otoño de 1930 el mundo se dio cuenta que estábamos en presencia de una crisis"[203].

Estos hechos tuvieron como repercusiones: Acumulación de inventarios, altas tasas de desempleo y liquidaciones, quiebras y concordatos preventivos masivos. Sus causas fueron variadas[204], se destacan: 1. Estrangulamiento de la actividad productiva y de los mercados por efectos de la primera guerra mundial. 2. Deficiencias generadas en mercados internos por rezagos en salarios, que afectó las conductas de los trabajadores. 3. Reducción de la demanda familiar (baja propensión al consumo, mientras los empresarios poseían alta propensión al ahorro). 4. Excesos de producción, que condujo a acumulación de inventarios, deterioro en la situación financiera de las empresas y pérdidas acumuladas. 5. Caída de precios de bienes agrícolas por excesos de producción, aspecto que se afectó a la actividad manufacturera. 6. Gran desigualdad internacional, al evidenciar países subdesarrollados, sin capacidad de compra, e industrializados, opulentos, más distraídos en confrontaciones bélicas, primera guerra mundial. 7. Rigidez de cambios internacionales, por el patrón oro y la libre convertibilidad. 8. Aplicación de políticas restrictivas monetarias y crediticias en *Estados Unidos* y otros países industrializados, orientadas a restringir los créditos, aumentar la tasa de interés y, en general, reducir la oferta monetaria[205].

198 *LA CRISIS DE 1929* [www.artehistoria.com].
199 *LA CRISIS ECONÓMICA DE 1929* [icarito.tercera.cl].
200 *EL 'NEW DEAL' ARGENTINO* [faculty.haas.berkeley.edu].
201 *EL FANTASMA DE OCTUBRE EN LOS MERCADOS MUNDIALES* [www.sudaval.com].
202 JOHN KENNETH GALBRAITH. *EL CRAC DEL 29*. Biblioteca Breve Seix Barral, Barcelona, 1965. VALENTÍN VÁSQUEZ DE PRADA. *HISTORIA ECONÓMICA MUNDIAL*. Rialp, Bogotá, 1978.
203 PAUL EINZIG. *LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL (1929 –1933)* en *REVISTA DE DERECHO PRIVADO*. Obras de Economía y Hacienda, serie E, volumen II, Madrid, 1933. P. 15.
204 Ver: RONDO CAMERON. *HISTORIA ECONÓMICA MUNDIAL*. Alianza Universidad Textos, Madrid, 2000. *LA CRISIS ECONÓMICA DE 1929* [icarito.tercera.cl].
205 Medidas ejercidas desde 1928 para afrontar la especulación en la actividad bursátil.

Frente a este difícil escenario, *John Maynard Keynes*[206] propuso aplicar políticas que impulsan la *acción del Estado* para corregir problemas y deficiencias que enfrentaba el mercado y, así, impulsar la *estabilidad* en el proceso económico. Este tipo de actuación se ha denominado *intervencionismo de Estado* y tuvo gran acogida durante la época de la posguerra.

La *acción del Estado*, dentro del marco de *Keynes*, consiste en actuar en el ámbito interno sobre la *demanda agregada*[207], cuando se presentan desajustes entre esta y la *oferta agregada*, y actuar sobre variables económicas y financieras internacionales (siendo las más relevantes *exportaciones* e *importaciones*) cuando se presentan *desequilibrios* en la *balanza de pagos*[208].

En el *ámbito interno*, se recomienda actuar con *políticas contraccionistas* cuando la *demanda agregada* es mayor que la *oferta agregada*. En situación inversa se aplicarían *políticas expansionistas*[209].

En el *entorno externo*, se propone proceder con *políticas de comercio exterior* y *financieras internacionales* y *política cambiaria*, para evitar la incidencia de flujos de divisas internacionales sobre la *estabilidad interna* de la economía (se origina *depresión* cuando hay amplias fugas de divisas y *enfermedad holandesa* cuando hay exceso de entrada de recursos del exterior)[210].

Keynes justificó la *acción activa del Estado* para resolver problemas de *inestabilidad económica*, con el fin de encauzar las actividades económicas que padecen dificultades. Su posición es netamente *intervencionista*. El siguiente aparte resume la postura doctrinaria de este importante autor inglés: "El Estado tendrá que ejercer influencia orientadora sobre la *propensión a consumir*, a través de su *sistema de impuestos*, fijando la *tasa de interés* y, quizá, por otros medios... Creo, por tanto, que la socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la *ocupación plena*... Fuera de la necesidad de controles centrales para lograr el *ajuste* entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir no hay más razón para solicitar cambios a la vida económica que la que existía antes"[211].

Las primeras *acciones intervencionistas* se ejercieron por países industrializados inmediatamente ocurrida la crisis de los años treinta. Se resaltan *políticas expansionistas* internas dirigidas a reactivar el proceso económico, en especial, reducción de la *tasa de interés*, incremento de cupos de crédito, disminución de *tributos* y aumento de *subsidios*, y *políticas proteccionistas externas*, relacionadas con acrecentamiento de las *barreras a importaciones*[212] y estímulos a *exportaciones*. El *comercio internacional* disminuyó vertiginosamente en este lapso.

Se generó en el marco político al interior de los países tendencias nacionalistas y segmentación de países industrializados en dos grandes corrientes: *Democráticas* y *totalitaristas*[213].

---

206 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica - Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982.

207 Mediante *políticas fiscales* y *monetarias*.

208 Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Cap. IV.

209 Para ejercer la *contracción*, se podría recurrir a la *política fiscal* (aumento de impuestos, reducción del gasto público y reducción del crédito público externo e interno) o a la *política monetaria* (aumento de los encajes bancarios, de las operaciones de mercado abierto, de la tasa de interés y de los depósitos previos a importaciones y disminuciones de la emisión primaria y de los topes de crédito) o ambas. *Contrario sensu*, para llevar a cabo *expansión económica* se aumentarían medios de pago y capacidad de consumo de la ciudadanía con *política fiscal* y *monetaria*, que actuaría de manera contraria a la contracción enunciada.

210 Así, en situación de *déficit externo* se podría incurrir en aumentos en *estímulos a exportaciones*, *barreras a importaciones*, *devaluación* de la moneda doméstica frente las *divisas* y atracción de *capitales internacionales*. *Contrario sensu*, en situación de *superávit* se podrían ejercer acciones contrarias (*revaluación* del *tipo de cambio* y disminución de *estímulos a exportaciones* y de *barreras a importaciones*).

211 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

212 Se resaltan: medidas arancelarias aplicadas en *Estados Unidos* el 17 de junio de 1930, conocidas como *Hawley-Smoot* y consideradas las más altas de la historia de ese país. Las *restricciones cuantitativas a las importaciones* utilizadas por *Francia* en mayo de 1931, consistente en la aplicación de '*cuotas*' a más de 3.000 productos. *Gran Bretaña* impuso en 1932 un *arancel general* del *diez por ciento* a todas las importaciones y dispuso de *sistema de cuotas*. Los países de la *Commonwealth* (*Gran Bretaña* y sus antiguas colonias) firmaron en la *conferencia de Ottawa*, 21 de julio a 20 de agosto de 1932, *tratamiento preferencial* a países miembros. Ver: Ver: RONDO CAMERON. *HISTORIA ECONÓMICA MUNDIAL*. Alianza Universidad, Madrid, 2000. AUGUSTO MONTENEGRO GONZÁLEZ. *HISTORIA DEL ANTIGUO CONTINENTE*. Norma, Bogotá, 1994.

213 En *Estados Unidos* se destaca el Gobierno de *Franklin Delano Roosevelt*, que impulsó el programa *New Deal*, '*nuevo reparto*' o '*nuevo plan*', relacionado con reformas sociales que propugnaban por solucionar la *recesión* de los años precedentes, asegurar mayor *bienestar* y mejorar la *redistribución de la riqueza*. En *Francia* se resalta el gobierno del *Frente Popular*, liderado por el socialista *Léon Blum*, que propició políticas económicas de alto contenido social, en especial, de índole laboral. El Gobierno de *Neville Chamberlain* en *Inglaterra* orientó la *política fiscal* hacia la austeridad, dirigida a restringir el *gasto público*, y promover la *inversión* a través de créditos asequibles y bajos *tributos*, que tuvo gran incidencia

El *Estado interventor* tuvo gran relevancia en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, incluidas las posguerras, y se extendió hasta la década de los ochenta. Se distinguió por decididas *acciones del Estado* para resolver grandes desequilibrios económicos, sociales y políticos.

Manuel Calvo García se refirió a los episodios que acompañaron al proceso de *intervencionismo de Estado* en la economía con los siguientes argumentos: "La *regulación económica* fue saludada como el soporte fundamental de nueva época de prosperidad que se prolongaría hasta fines de los años sesenta. Desde los años treinta, el *intervencionismo de Estado* se incrementó de forma exponencial, al tiempo que se desarrollaban sus bases intelectuales en la senda trazada por la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de *John Maynard Keynes*"[214].

Joseph Stiglitz describió las razones que permitieron el surgimiento del *Estado interventor*. Esbozó: "Entre la *gran depresión* (década de 1930) y principio de los años 60, los economistas (y políticos) se dieron cuenta de gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado, incluso la más rica del mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. Los países occidentales habían padecido períodos sistemáticos de paro que habían afectado a muchas personas... La *depresión* sacó a la palestra problemas que existían desde hacía tiempo, si bien con carácter menos grave. Muchas personas perdieron casi todo su dinero cuando quebraron los bancos y se derrumbó la bolsa. Numerosos ancianos carecieron de recursos para sobrevivir. Muchos agricultores se encontraron con que los precios de sus productos eran tan bajos que no podían pagar sus hipotecas... Para responder a la *depresión*, los gobiernos no solo asumieron papel más activo en el intento de *estabilizar* el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: *Subsidio al paro*, *seguridad social*, *fondos de garantía de depósitos*, programas de *apoyo a precios agrícolas* y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, mejora de *condiciones laborales* y *regulación* de la *bolsa de valores*..."[215].

El fin primordial del *Estado intervencionista* es asegurar la *estabilidad económica*. Su fundamento ideológico son los postulados expuestos por *John Maynard Keynes* y sus seguidores y tuvo gran relevancia durante las décadas de los años treinta hasta los setenta del siglo XX.

Luego, con la presencia de otros fenómenos en la segunda mitad del siglo XX, características de mundo económico ampliamente dinámico, se generó el surgimiento de diversas políticas o acciones impulsadas por diversas escuelas. Entre los problemas específicos manifestados se resalta la *estanflación*, que afectó a la economía mundial desde la década de los años setenta. Entre los novedosos planteamientos sobresalen *ofertismo*[216], *teoría de las expectativas racionales*[217], *estructuralismo*[218], *neoestructuralismo*[219] y *neoliberalismo*[220], aun cuando esta última es ampliamente contradictoria a los postulados de la *doctrina keynesiana*.

---

para reducir los *efectos depresivos*. Estos gobiernos demócratas contrastaron con las *autocracias* de *Adolfo Hitler* (*nazismo*, *partido social-nacionalismo*) en *Alemania*, *Benito Mussolini* (*fascismo,* cuyo lema fue: 'Todo dentro del Estado, nada contra el Estado, nada fuera del Estado') en *Italia* y *León Trotsky* en la *Unión Soviética*, forjaron políticas armamentistas. No obstante esta dicotomía ideológica, los países industrializados presentaron factor común, el '*nacionalismo*' a ultranza. En otro escenario, *España* estaba aislada en su propia *guerra civil* (iniciada en 1936).

214 MANUEL CALVO GARCÍA. "*TRANSFORMACIONES DEL DERECHO Y CRISIS DE JUSTICIA*" en *REVISTA DERECHO DEL ESTADO*, No. 7. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Diciembre de 1999. P. 76.

215 JOSEPH E. STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 1992. P. 5, ss.

216 LAWRENCE KLEIN R. *LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA*. Fondo Cultura Económica, México, 1988.

217 ROBERT E. LUCAS Jr. Y THOMAS SARGENT. *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE*. George Allen & Unwin, London, 1981. ROBERT E. LUCAS Jr. *STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts. EDUARD JAN BOMHOFF. *INFLATION, THE QUANTITY THEORY AND RATIONAL EXPECTATIONS*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980.

218 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. RAÚL PREBISCH. *NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISCH. *TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970. RAÚL PREBISCH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

219 OSWALDO SUNKEL Y JOSEPH RAMOS (Compiladores). *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. JOSÉ ANTONIO OCAMPO (Compilador). *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS*. Tercer Mundo y Fedesarrollo, Bogotá, 1990. STEPHANY GRIFFITH-JONES Y OSWALDO SUNKEL. *LAS CRISIS DE LA DEUDA Y DEL DESARROLLO EN LA AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

220 MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1983. MILTON FRIEDMAN. *A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY*. Fordham University Press, New York, 1960. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. Rialp, Madrid, 1966.

El surgimiento de la *teoría de los ofertistas*[221] fue novedad evidente en contraste con la doctrina ortodoxa de *Keynes*[222]. El *ofertismo* consistió en doctrina económica que floreció en *Estados Unidos*, como respuesta a fenómenos acaecidos con la *crisis del petróleo o del Kipur*, que tuvieron repercusión ecuménica durante la década de los setenta. Período identificado por incremento acelerado de los precios de los hidrocarburos, insumos primordiales en el proceso productivo, que ocasionó *efectos recesivos* a la economía mundial, dado que numerosas firmas no soportaron sus onerosos efectos, concordatos preventivos, liquidaciones masivas, fatídicas quiebras y, con ello, alzas en *tasas de desempleo*, ahondando la *crisis recesiva*.

Este engorroso contexto se extendió hasta fines de la década de los setenta, pese a superarse las anomalías iniciales que impelieron la *crisis del Kipur* o *del petróleo*. Al culminar la década, se evidenció que los precios internacionales del petróleo habían disminuido, encaminándose a la normalidad, por intervención racional sobre la oferta y la demanda: Los países productores aprovecharon el escenario de precios favorables para incrementar sus ventas; accedieron al mercado internacional países no tradicionalmente productores, que lograron significativos descubrimientos[223], ejemplo *México*, *Indonesia*, *Angola*, *Noruega*, *Estados Unidos*, *Gran Bretaña*, *Malasia*; se impulsó innovación tecnológica para generar procesos productivos y objetos que ahorraran el uso de energéticos; se investigaron fuentes alternativas al petróleo, como carbón, gas natural, energía solar, eólica e hídrica, etc., entre otras, que indujeron a normalizar la oferta y demanda mundial de energéticos. No obstante, la crisis se mantenía.

Frente a este escenario, el escepticismo se generalizó. Los *autores ofertistas* examinaron varias empresas para evidenciar las auténticas causas de las dificultades. Acudieron a estados financieros de muestra significativa y comprobaron con base en evaluaciones, análisis financieros e índices económicos resultados análogos en las diferentes firmas seleccionadas, como mínima o nula liquidez, excesivo endeudamiento, poca solidez y solvencia y resultados negativos o efímera ganancia, amplia presencia de activos improductivos y pasivos exigibles, reducida participación del patrimonio y, lo más preocupante, excesiva estructura de costos (laborales, financieros, fiscales, administrativos, en arrendamientos, honorarios, bienes de capital, materias primas e insumos -incluyen hidrocarburos-).

Esta teoría se basó en diagnóstico practicado para dilucidar las causas de la crisis, que permitió concluir que la inestabilidad contemporánea surge al interior del sector productivo, al incurrir en onerosa estructura de egresos, que origina simultáneamente efectos inflacionarios (inflación de costos) y recesivos (acumulación de inventarios, amplio grado de desempleo y masivos concordatos, liquidaciones y quiebras). Con base en el dictamen, los *ofertistas* impulsaron políticas orientadas a reducir la estructura de costos.

Los *ofertistas* propusieron ejecutorias para regular la *oferta agregada* (inversas a la *keynesiana*, dirigidas a la *demanda agregada*). Se afirmó que los problemas contemporáneos de *inestabilidad económica* no son de naturaleza coyuntural y, por ello, deben afrontarse mediante *políticas estructurales* ligadas a la *oferta agregada*. En condiciones de *inflación* proponen estimular la oferta, para fomentar la producción y atenuar propensiones en alzas en precios, consideran que las *políticas keynesianas* de contracción de *demanda agregada* inducen a incrementos de la tasa de interés, que se traduce en mayor costo del dinero y presiones en aumento de precios y desempleo, que impulsan situación de *estanflación*, *inflación con recesión*. En circunstancia de *recesión económica*, asimismo se recomienda actuar sobre la *oferta*, porque las *políticas keynesianas* de *expansión de demanda agregada* ocasionan alza generalizada de *precios*, que

221 LAWRENCE KLEIN R. *ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. LAWRENCE KLEIN R. *THE KEYNESIAN REVOLUTION*. MacMillan, Nueva York, 1947. Reseña en revista *U. S. NEWS AND WORLD REPORT*, transcritos en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, Fascículo I, pp. 7, ss. LAWRENCE KLEIN R. Y ARTHUR S. GOLDBERGER. AN *ECONOMETRIC MODEL OF THE UNITED STATES*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1955.

222 La *estrategia keynesiana* en *política de estabilización* se orientaba a regular la *demanda agregada*, supone que los problemas de *inestabilidad económica* no debían solucionarse ajustando la *oferta agregada*, por ser poco elástica frente al entorno coyuntural. En el sentir de *Keynes*, la acción del Estado no es eficiente para modificar la estructura y los patrones productivos de la empresa privada.

223 Ver: ARIELA RUIZ CARO. *TENDENCIAS RECIENTES DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO*. CEPAL, Santiago de Chile, 2003. MOHSSEN MASSARAT. *CRISIS DE LA ENERGÍA O CRISIS DEL CAPITALISMO*. Fontanara, Barcelona, 1979. EDUARDO JORGE RABINOVICH. *LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL*. Instituto Nacional de Planificación, Buenos Aires, 1975. VÍCTOR URKIDI. *EL PETRÓLEO Y LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1977. OYSTEIN NORENG. *EL PODER DEL PETRÓLEO: LA POLÍTICA Y EL MERCADO DEL CRUDO*. El Ateneo, Buenos Aires, 2003.

reduce la *capacidad de consumo* de la sociedad. Se argumenta que la *estanflación* conduce a situación de estrangulamiento de la actividad empresarial, que obliga a oxigenarla, reduciendo sus efectos nocivos.

Las acciones emprendidas actuarían de forma armónica para atender simultáneamente la *recesión económica* y la *inflación de costos*. Se impulsan estímulos para atenuar costos productivos, mediante *políticas estructurales* de diversa índole: Fiscales (disminución de tributos y aumento de subsidios a la actividad productiva), financieras (reducción de la tasa de interés y superiores posibilidades de crédito), laborales (menores cargas salariales y de prestaciones sociales), regímenes de arriendos (descensos en cánones de inmuebles alquilados y en almacenamiento), transporte (fletes más económicos), reducir costos de insumos, materias primas y de bienes de capital, servicios públicos, entre otras acciones. Asimismo, se sugiere equilibrio presupuestal, mínimo gasto público para no recurrir a tributos que afecten la rentabilidad empresarial.

La *teoría de las expectativas racionales* surgió a fines del siglo XX, como notable desarrollo de teoría y política económica. Precisó que los agentes económicos actúan de manera lógica, prediciendo los fenómenos económicos y ejerciendo conductas orientadas a defenderse de los riesgos que afrontan en la sociedad.

Así, incorporan en sus *presupuestos* proyecciones financieras, que buscan salvaguardar sus propios intereses frente a sucesos adversos. Los empresarios deciden con antelación los precios de sus productos, basados en perspectivas de aumentos en sus costos (materias primas, insumos, bienes de capital, salarios, honorarios, intereses, comisiones, arrendamientos, tributos), pronosticando la inflación. Los sindicatos demandan alzas en salarios sobre perspectivas de aumentos de precios de bienes y servicios que constituyen su consumo. El análisis de expectativas racionales impulsa políticas económicas de estabilización diferentes a las tradicionales propuestas por la *teoría keynesiana*.

Alegan que las *políticas keynesianas* son desacertadas, por los efectos contrarios ocasionados por las *expectativas* derivadas de los agentes económicas. Las decisiones de los agentes económicos (empresarios, trabajadores, banqueros, arrendadores, Estado, entre otros), que anticipan los movimientos de las variables económicas, entorpecen las políticas gubernamentales y hacen ineficaz la política anticíclica keynesiana. Aconsejan *equilibrio presupuestal*, con *gasto público* y *tributos* exiguos.

La *escuela de las expectativas racionales*[224] consideró que es necesario efectuar mediciones econométricas de las expectativas y ejercer regulación con política económica. En escenario de recesión con objeto de coadyuvar expectativa favorable a la inversión y desincentivar expectativas de alzas en salarios y tasa de interés, para promover el empleo. En entorno de inflación también es provechoso el equilibrio presupuestal y procedentes moderadas políticas expansivas monetarias, que originen expectativa de baja de la tasa de interés, para evitar alzas en precios.

La *teoría de las expectativas racionales* surgió en los últimos años de la década de los sesenta. Sus principales exponentes son: *Robert Lucas*, *Thomas Sargent* y *Kenneth Arrow*[225]. Discurrieron que el fenómeno inflacionario germina por expectativas lógicas relacionadas con aumento de precios y originadas por los diferentes agentes económicos (empresarios, trabajadores, banqueros, arrendadores, gobierno, transportadores, asesores, etc.), que buscan proteger sus intereses económicos y financieros. Desde el año anterior, en cada actividad económica se programa la estructura financiera para el período subsiguiente. Se pronostica la inflación, que sirve de referencia para determinar los ingresos y costos. El instinto de asegurar su propia salvaguardia impulsa inevitable espiral inflacionaria, con relevancia al

224 ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS SARGENT**.** *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE*. George Allen & Unwin, London, 1981. ROBERT E. LUCAS. *STUDIES IN BUSSINESS-CYCLE THEORY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts. KAJAL LAHIRI. *THE ECONOMETRICS OF INFLACIONARY EXPECTATIOSN*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1979. EDUARD JAN BOMHOFF. *INFLATION, THE QUANTITY THEORY AND RATIONAL EXPECTATIONS*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980.

225 ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS SARGENT**.** *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE*. George Allen & Unwin, London, 1981. ROBERT E. LUCAS JR. *STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY.* Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts. KAJAL LAHIRI. *THE ECONOMETRICS OF INFLACIONARY EXPECTATIOSN*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1979. EDUARD JAN BOMHOFF. *INFLATION, THE QUANTITY THEORY AND RATIONAL EXPECTATIONS*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980. KENNETH J. ARROW. Comentarios para la revista *U. S. NEWS AND WORLD REPORT*, transcritos en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo 1.

inicio de la anualidad cuando se empieza a ejecutar los nuevos presupuestos. Se ha comprobado que los meses de mayor tendencia inflacionaria son los primeros del año, cuando se adoptan los nuevos precios de los productos. Para mitigar estas tendencias, los autores de expectativas racionales proponen acción activa del Estado mediante políticas económicas.

Los desarrollos relativos a *estructuralismo*, *neo-estructuralismo* y *neoliberalismo* serán analizados posteriormente al abordar los respectivos esquemas estatales.

1.5.5 ESTADO ASISTENCIAL O SOCIAL

Los *Estados liberal*, *benefactor*, *planificador* e *intervencionista* generaron condiciones para el surgimiento y difusión durante el siglo XX del *principio de ciudadanía social*, que propugna por la *universalidad* en la satisfacción de los *derechos fundamentales*.

Sobre esta base germinó el *Estado social*, denominado también *Estado de bienestar*[226], *asistencial*, *socialdemócrata*[227] (incorpora principios, políticas y criterios democráticos), *welfare state*[228] (propósito estatal de *bienestar social*, orientando el *gasto público* a propósitos redistributivos), de *asociación* (otorga relevancia a colectividades, participaciones ciudadanas, grupos de presión y organizaciones de intereses), de *partidos* (por el protagonismo asumido por los partidos políticos).

Niklas Luhman[229] esbozó que el *Estado de bienestar* surgió en países industrializados con la intención de garantizar el *principio de compensación*, entendido como actos que subsanan las *carencias* de los ciudadanos.

Al procurar solventar penurias sociales, *provisión social*, se penetra en el ámbito del '*Estado social*', que ejerce mayor énfasis en la *asistencia social* que el *Estado de bienestar*.

El *Estado social*[230] acoge políticas públicas económicas, sociales y culturales estructurales; ceñidas a consenso, son de índole distributivas, porque pretenden favorecer a las clases sociales menos favorecidas; adquieren carácter de prioritarias, dado que prevalecen sobre los intereses de élites, esferas dominantes, y, además, son promovidas en planes institucionales indicativos estatales.

Se propulsan, entre otros principios: Amparo a derechos fundamentales[231], igualdad ante la Ley, imperio

---

226 NIKLAS LUHMANN. *TEORÍA POLÍTICA DEL ESTADO DE BIENESTAR*. Alianza, Madrid, 1993. AMATYA SEN. *BIENESTAR, JUSTICIA Y MERCADO*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997. AMATYA SEN. *LIBERTAD Y DESARROLLO*. Planeta, Bogotá, 2001. AMARTYA SEN. *LA DESIGUALDAD ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 2002. GOSTA ESPING-ANDERSEN. *LOS TRES MUNDOS DEL ESTADO DE BIENESTAR*. Alfonso el Magnamim, Valencia, 1993. JOSEP PICÓ. *TEORÍAS SOBRE EL ESTADO DEL BIENESTAR*. Siglo XXI, Madrid, 1987.

227 KENNET BOUNDING. *THE ORGANIZATIONAL REVOLUTION*. University of Chicago Press, Chicago, 1953. KENNET BOUNDING. *THE IMAGE KNOWLEDGE IN LIFE AND SOCIETY*. University of Michigan Press, Ann Harbor, 1956.

228 GEORGE C. MARSHALL. *THE FOREIGN AID PLAN SPARKED*. Washington, June 5, 1947, Secretary of State USA, which became the European Recovery Program. WILL ALBEDA y otros. *THE FUTURE OF WELFARE STATE*. Press University Europeennes, Maastricht, 1986. DANIEL P. MOYNIHAN. *WELFARE REFORM. CONSENSUS OR CONFLICT?* James S. Denton, University Press of America, Lanham, 1988. HOWARD JONES. *SOCIAL WELFARE IN THIRD WORLD DEVELOPMENT*. Macmillan, London, 1990. SHEILA B. KAMERMAN y ALFRED J. KAHN. *PRIVATIZATION AND THE WELFARE STATE*. Princeton University Press, Princeton, 1989. RICHARD E. WAGNER. *TO PROMOTE THE GENERAL WELFARE*. The Pacific Research Institute, San Francisco, 1989. HAROLD L. WILENSKY. *THE WELFARE STATE AND EQUALITY. STRUCTURAL AND IDEOLOGICAL ROOTS OF PUBLIC EXPENDITURES*. Berkeley, Los Ángeles, 1975. HAROLD L. WILENSKY. *RICH DEMOCRACIES: POLITICAL ECONOMY, PUBLIC POLICY AND PERFORMANCE*. The University of California Press, Los Ángeles, 2002.

229 NIKLAS LUHMANN. *TEORÍA POLÍTICA DEL ESTADO DE BIENESTAR*. Alianza, Madrid, 1993. P. 31, ss.

230 LORENZ VON STEIN. *GESCHICHTE DER SOZIALEN BEWEGUNG*. München, 1921. JÜRGEN HABERMAS. *PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN EL CAPITALISMO TARDÍO*. Amorrortu, Buenos Aires, 1991. MANUEL GARCÍA-PELAYO. *LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO*. Alianza Universidad, Madrid, 1995. MANUEL GARCÍA-PELAYO. "*LA TEORÍA DE LA SOCIEDAD EN LORENZ VON STEIN*", Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1949. SAMUEL HUNTINGTON Y BRUCE ACKERMAN. *LA JUSTICIA SOCIAL EN EL ESTADO LIBERAL*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. MICHEL CROZIER. *ESTADO MODERNO: ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989. BOB JESSOP. *CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR: HACIA UNA NUEVA TEORÍA DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES*. Siglo del Hombre, Bogotá, 1999. SALVADOR GINER Y SEBASTIÁN SARASA (Editores). *BUEN GOBIERNO Y POLÍTICA SOCIAL*. Ariel, Barcelona, 1997. HERBERT MARCUSE, ARTHUR ROSENBERG Y OTTO BAUER. *FASCISMOS Y CAPITALISMOS: TEORÍA SOBRE LOS ORÍGENES SOCIALES Y LA FUNCIÓN DEL FASCISMO*. Martínez Roca, Madrid, 1972. CLAUS OFFE. *CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR*. Alianza, Madrid, 1990. GOSTA ESPING-ANDERSEN. *LOS TRES MUNDOS DEL ESTADO DE BIENESTAR*. Alfonso el Magnamim, Valencia, 1993.

231 Derechos humanos institucionalizados.

de la Constitución Política[232], usufructo de la propiedad privada con propósitos de interés general o para cumplir función social[233], desarrollo de la libre personalidad, protección a la integridad humana, democratización de la propiedad accionaria[234], participación de usuarios y trabajadores en el capital, fomento a la actividad solidaria, estímulo a la micro, pequeña y mediana empresa, impulso a la actividad creativa e investigativa, garantía de la seguridad jurídica y del derecho de protección o tutela, promoción a la participación ciudadana, amparo a colectivos étnicos minoritarios, atención a grupos vulnerables, custodia del salario mínimo, impulso a la seguridad laboral, salvaguardia del medio ambiente, presencia de autorregulación, promoción de la supervisión para defender a usuarios y consumidores, protección frente a abusos por posición dominante o imperfecciones del mercado[235], consecución de bienes y servicios esenciales[236].

Robert Alexy disertó sobre el *Estado social*, tomando como referente la noción de *derechos fundamentales* y el surgimiento de *modelos democráticos* durante el devenir histórico del siglo XX. Expresó: "Uno de los resultados más importantes de la discusión sobre derechos fundamentales desde la mitad siglo XX es la ampliación de las funciones de los derechos fundamentales más allá de la tradicional función de derechos de defensa. Hoy día existe amplio consenso acerca que los derechos fundamentales también atribuyen al ciudadano derechos contra el Estado para obtener de él protección contra intervenciones o ataques provenientes de otros ciudadanos, y que los derechos fundamentales también son derechos a que se implemente la organización y los procedimientos necesarios y adecuados para el disfrute de los derechos fundamentales... Poco a poco se ha logrado acuerdo en relación con la existencia, por lo menos, de un derecho al mínimo existencial"[237].

En el contexto económico, además de propósitos distributivos y de bienestar, el *Estado social* se preocupa por asegurar pleno empleo, salario mínimo, moneda estable, consumo básico, crecimiento progresivo y endémico, economía de mercado, competitividad, regulación, protección a pequeños agentes económicos y desarrollo tecnológico.

Políticas económicas y sociales encaminadas a mejorar la distribución del ingreso ocupan substancial sitial en la sociedad contemporánea, puesto que la concentración de riqueza en pocas manos, mientras proporción amplia de la comunidad carece de bienes y servicios esenciales, conduce a condiciones de inestabilidades económicas, sociales y políticas, por efectos generados de insurrecciones. Análogo acontece con lo opuesto, inconformidades conducen a contexto de iniquidades. Sobre el particular, *Amartya Sen* señaló: "La relación entre la desigualdad y la rebelión es estrecha y opera en ambos sentidos. Está claro que sensación de falta de equidad es común en la rebelión de las sociedades, pero es importante también reconocer que impresión de falta de equidad depende de las posibilidades de una rebelión"[238].

En materia de *seguridad social*, el *Estado social* es más riguroso que el *Estado benefactor*, dado que no basta con proclamar beneficios sociales, sino que además propende por garantizarlos, es esencial asegurar su acatamiento material. Asimismo, impulsa su disfrute no solo a trabajadores formales, sino que amplía su beneficio a trabajadores independientes, a la informalidad y a desempleados. A los primeros mediante esquema de contribuciones ortodoxas (sistema contributivo) y a los dos últimos a través de subvenciones emanadas del esquema tradicional de contribución (sistema denominado subsidiado), proveniente de parte de los recursos aportados por afiliados que se irrigan hacia desprovistos de servicios básicos, como salud. En el caso de servicios públicos básicos se conoce como *subsidio cruzado*.

También, se amplió a otras actividades diferentes a las tradicionales (salud, riesgo profesional o

232 Corresponde a desarrollo más novedoso del *principio liberal* de *imperio de la ley*, otorgándole primacía a la *Carta Política* frente a otras disposiciones jurídicas (estatutos, leyes, decretos, resoluciones, etc.).

233 Prevalece el interés general, público o social al particular o privado.

234 Se pretende evitar la concentración de la propiedad accionaria de la empresa e impulsar el desarrollo del mercado de capitales.

235 *Políticas anti-trust*, que defienden calidades y precios de bienes y servicios. Se busca evitar privilegios y abusos por posición dominante o concentración.

236 Salud, educación, cultura, vivienda, agua potable, saneamiento básico, gas domiciliario, prestaciones sociales, nutrición, alimentación, prevención de desastres, recreación, protección al medio ambiente, entre otros.

237 ROBERT ALEXY. *TRES ESCRITOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Serie Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 28. Pp. 36, s.

238 AMARTYA SEN. *LA DESIGUALDAD ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 2002. P. 17.

enfermedad laboral y pensiones por vejez), como: Vivienda, recreación, educación, capacitación, protección a la infancia, entre otros.

El *Estado social* pretende adaptarse a los escenarios versátiles del mundo contemporáneo sin causar desajustes o ejercer efectos perturbadores, es decir, procura asegurar el *status quo* jurídico, político, económico y social, para no suscitar traumas en la organización social.

Se exhorta para que el *Estado* resuelva las *necesidades básicas* del ciudadano, como salud, educación, prevención de enfermedades y desastres, alimentación, nutrición, vivienda, servicios públicos esenciales (agua potable, alcantarillado, aseo y recolección de basuras, gas, energía, etc.), seguridad social, atender a grupos vulnerables, entre otras[239]. A este esquema gubernamental algunos le han asignado sarcásticamente el título de *asistencial* o *distribuidor*.

El *Estado asistencial* ha tenido aplicabilidad en economías de mercado, respaldado por filosofías *demócratas* y *encíclicas papales*, que otorgan relevancia a la *justicia social*.

El Estado asume rol protagónico de *distribuidor*, orientando su gestión a la *asignación del producto*, sin otorgar prelación a la tenencia sobre instrumentos y medios de producción. Se considera que la *propiedad* ejerce *función social*, sin consultar las condiciones del poseedor, orientación institucionalizada en *cartas políticas* de múltiples países. El suelo, el capital, el dinero, el trabajo, en general los factores productivos, deben propulsar el interés general o social por encima del interés privado. En esa línea, se han impulsado políticas para evitar abusos por posición dominante, por concentración o por imperfecciones del mercado; democratizar la propiedad de las empresas, proteger a pequeños ahorradores o inversionistas, impulsar el microcrédito, fomentar la actividad solidaria, participación de trabajadores y usuarios en el patrimonio de las entidades productivas, entre otras estrategias de naturaleza redistributiva.

Algunas organizaciones sociales, sin abandonar el esquema de economía de mercado y de libertades, han propulsado políticas de generación de empleo, subsidios al desempleo, protección al salario mínimo, democratización de la propiedad, función social de medios de producción, satisfacción de necesidades básicas y servicios públicos, entre otras acciones de contenido *altruista*.

Por su parte, *Luis Jorge Garay* interpretó al *Estado social* como evolución del *Estado de bienestar* que desarrollaron los países industrializados. Profirió el siguiente razonamiento: "De ahí la necesidad de las experiencias diversas de los *Estados de bienestar* en países industrializados, los aportes teóricos y estudios históricos sobre procesos de transición social y el conocimiento de la situación nacional y regional sean utilizados como elementos de juicio indispensables para el análisis de la economía política sobre las guías y lineamientos programáticos para la especificación de las funciones redistributivas, alcances, institucionalidad, estructura y límites del modelo de *Estado social*, cuyos propósitos sean asegurar los derechos de igualdad jurídica, libertad civil, garantía a la propiedad y progresiva observancia de los derechos sociales, contando con sistemas de protección y provisión adecuados, eficaces y viables"[240].

El *Estado asistencial* no posee plataforma ideológica compacta, al provenir de variadas líneas del pensamiento, algunas opuestas entre sí. Recibió influencia del *intervencionismo de Estado* de *Keynes*[241], *encíclicas papales*, *doctrinas religiosas*, *escuelas socialistas* y *comunistas*, *acciones benefactoras*, posiciones *liberales radicales* que impulsan la *igualdad*, concepción *democrática*, juicios *normativos* y *utópicos* sobre el '*Estado ideal*', *partidos políticos*, como *social democracia* y *democracia cristiana*, organizaciones que protegen *derechos humanos*, entre otras posiciones doctrinarias. Podría concluirse que no existe criterio depurado o puro, que amerite considerarlo como exclusivo soporte ideológico.

---

239 VITO MARINO CAFERRA**.** *DIRITTI DELLA PERSONA E STATO SOCIALE. IL DIRITTO DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI.* Zanichelli, Bologna, 1992.

240 LUIS JORGE GARAY S. "*ESTRATEGIAS, DILEMAS Y DESAFÍOS EN LA TRANSICIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN COLOMBIA*" en *COLOMBIA ENTRE LA EXCLUSIÓN Y EL DESARROLLO: PROPUESTA PARA LA TRANSICIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO* de la Contraloría General de la República. Alfaomega y CGR, Bogotá, 2002.

241 Se resalta la argumentación de *Stiglitz*: El *intervencionismo de Estado* impulsó la aplicación de políticas económicas para atender a desempleados y a grupos de empresarios que quedaron en la ruina por efectos de situaciones crisis, como aquéllas de recesión económica. JOSEPH E. STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 1992. P. 5, ss.

Las escuelas ortodoxas *liberal*[242] y *clásica*[243] aportaron al ordenamiento del *Estado social* principios como *igualdad* y *libertad*, tomando especial relevancia el *desarrollo de la libre personalidad de los individuos* y el *impero de la Ley*. Máximas que fueron ampliadas por las escuelas *liberal contemporánea* y *demócrata*[244], que agregaron criterios como *Estado social de derecho*, conquista de la *democracia social*, *supremacía de la Constitución* y *participación ciudadana* en decisiones públicas o de interés general, en especial, a través de partidos políticos, grupos de presión y otras asociaciones que impulsan la participación comunitaria. Asimismo, se incorporan principios como *neutralidad*, *legalidad*, *publicidad*, *prioridad*, *consenso*, *equidad* y *racionalidad*.

El *Estado social* es concebido por *Manuel García-Pelayo* como régimen influenciado por el *Estado liberal* ortodoxo, otorgándole especial relevancia al componente social, en virtud que el proceso de industrialización suscita efectos perjudiciales sobre los colectivos menos favorecidos de la población. Razona que la metamorfosis supone adaptar principios del *Estado democrático liberal de derecho* a novedosos requerimientos, adicionando objetivos de *regulación al sistema social*. Su inferencia se sintetiza en el aparte siguiente: "El *Estado social* significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (*Estado liberal burgués*) a las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos... En efecto, desde el último tercio del siglo XIX se desarrolló en los países más adelantados la *política social*, cuyo objetivo inmediato era remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población. Se trataba de política sectorial, no destinada a transformar la estructura social, sino a remediar algunos de sus peores efectos... En cambio, la actual política social de los países industrializados y post-industrializados extiende sus efectos no solo a aspectos parciales de las condiciones de vida de la clase obrera, sino también a las clases medias e indirectamente sobre la totalidad de la población; tales medidas no se limitan a menester económico, sino que se extienden también a otros aspectos como promoción del bienestar general, cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, promoción de regiones atrasadas, etc. ... La *política sectorial* se ha transformado en *política social generalizada*..."[245].

El *Estado social* es contrario a esquemas despóticos y autócratas y otorga importancia a la injerencia de la colectividad en los asuntos públicos. Se apoya en lineamientos como *participación ciudadana*, *cooperación pública - privada*, *decisión apoyada en el interés de la comunidad*, amplio proceso de *distribución de bienes y servicios*, *sistema de cooptación*, impulso a la *actividad solidaria* y al *pequeño productor y consumidor*, *elección mediante el sufragio universal* y defensa del *Estado de derecho*.

El *Estado social de derecho* es concepción contemporánea que procede de la idea ortodoxa de *Estado de derecho* emergida a partir del *Estado liberal*. Incluye sus principios clásicos de *legalidad*, *legitimidad*, *división de ramas del poder* y *control a la ley*, pero es más riguroso al incorporar el novedoso y exigente principio de *control constitucional*. El *control a la ley* existía en el marco de la *ideología liberal*, pero el

242 JOHN LOCKE. *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL*. Alba, Madrid, 1987. BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT. *DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES*. Porrúa, México, 1985. JEAN-JACQUES ROUSSEAU. *DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES.* Orbis, Barcelona, 1971. JACQUES ROUSSEAU. *EL CONTRATO SOCIAL*. Orbis, Barcelona, 1971. FRANÇOIS MARIE AROUET VOLTAIRE. *OBRAS ESCOGIDAS*. Clásicos Jackson, México, 1968. Volumen XXXIII. DENIS DIDEROT. *OBRAS ESCOGIDAS*. Clásicos Jackson, México, 1968. Vol. XXXIII. ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY Y SANTIAGO MADISON. *EL FEDERALISTA*. Panamericana, México, 1943.

243 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. JOHN STUART MILL. *CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

244 HERMAN HELLER. *TEORÍA DEL ESTADO*. Fondo Cultura Económica, México, 1985. NIKLAS LUHMANN. *TEORÍA POLÍTICA EN EL ESTADO DE BIENESTAR*. Alianza, Madrid, 1993. NIKLAS LUHMANN. *LA TERCERA OLA: LA DEMOCRATIZACIÓN A FINALES DEL SIGLO XX*. Paidós, Barcelona, 1994. ENRIQUE OLIVAS. *PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN EL ESTADO SOCIAL*. Trotta, Madrid, 1991. ADAM PRZEWORSKI. *DEMOCRACIA Y MERCADO*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995. JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA. *ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA*. Instituto Federal Electoral, México, 1996. FERDINAND LASSALLE. *¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?* Siglo XX, Buenos Aires. 1964. CATALINA BOTERO, JUAN FERNANDO JARAMILLO Y RODRIGO UPRIMNY YEPES. "*LIBERTAD DE INFORMACIÓN, DEMOCRACIA Y CONTROL JUDICIAL: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA EN PERSPECTIVA COMPARADA*" en *ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO.* CIEDLA, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2000. Pp.466-477.

245 MANUEL GARCÍA-PELAYO. *LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.* Alianza Universidad, Madrid, 1995. P. 18.

control constitucional es relativamente reciente. Es concebido como protección o *tutela* a los *derechos, facultades, alcances* y *valores* primordiales acogidos en la *Carta Política*. Se pretende que los actos financieros, administrativos y políticos ejercidos por los gobernantes se orienten al *interés social, general o público*. La ley debe subordinarse a los preceptos sociales acogidos en la *Carta Política*. Las ramas del poder público deben someterse al *imperio de la Constitución*, siempre orientadas hacia el *bien común*. La rama Judicial ejerce rol significativo en la *protección del ciudadano* frente a abusos que podrían incurrir los responsables de la gestión estatal. Debe existir contrapeso e independencia entre las ramas del poder, y la *Carta Política* debe ser instrumento para asegurarlo. Mediante las instituciones se debe promover la *legitimidad* (*gobernabilidad*) de los mandatarios, consenso generalizado, que señala que al perder aceptación o confianza deben renunciar o, en cambio, la colectividad podrá actuar en defensa propia mediante herramientas de índole demócratas: Sistemas de participación ciudadana, revocatoria del mandato, plebiscito, referendo, consulta popular y cabildo abierto.

Con el propósito de asegurar el *equilibrio entre ramas del poder* se ha propulsado la *supervisión* como instrumento fehaciente. En relación con *controles constitucionales*, *Manuel Aragón* resaltó diversidades de inspección. Al respecto, precisó: "El control sobre los poderes públicos es algo que ya se encuentra, aunque con otros nombres… que se expande con el *Estado moderno*. La palabra *control* proviene del término latino-fiscal medieval *contra rotulum* y de ahí pasó al francés *contre-rôle* (*contrôle*), que significa, literalmente, *contra-libro*, es decir, *libro registro*, que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generalizó, poco a poco, hasta ampliar su significado al de *fiscalizar*, *someter*, *dominar*, etc.… Si bien la unidad del fin permite atribuir un sentido unívoco al control y considerarle como elemento inseparable del concepto de *Constitución*, la pluralidad de medios a través de los cuales ese control se articula, la diversidad de objetivos sobre los que puede recaer y el muy distinto carácter de instrumentos e institutos en que se manifiesta impiden sostener concepto único de control"[246].

Se resaltan dentro de los variados esquemas de controles:

- *Control social*: Es ejercido por la comunidad, mediante participación ciudadana en la vigilancia de las ejecutorias de los gestores públicos; se resaltan entre las organizaciones civiles que participan en el *control social*, grupos de presión y medios de opinión, como partidos políticos, gremios, sindicatos, medios de comunicación, asociaciones de usuarios, agremiaciones de defensa civil, entre otros. Se considera instrumento para asegurar las *garantías sociales*. Algunos autores lo catalogan *control no institucionalizado*, no obstante se estipule y regule por la Constitución y la ley. Es de carácter general y difuso, por ello para asegurar mayor concreción y respaldo se recurre para su ejercicio a instancias estatales que ejercen vigilancia, como actuaciones mancomunadas y armónicas en procesos de auditorías, audiencias públicas, debates, tribunales, denuncias, manifestaciones, etc.[247].
- *Control político*: Es asumido por el parlamento, mediante citaciones y solicitudes de informes, cuestionarios, explicaciones y justificaciones en las actuaciones de responsables del Estado. El Legislativo se juzga como ente político, con intereses, parcializado. Es interpretado de carácter *subjetivo*, al no disponer pauta fija y proceso de valoración determinado, e índole *voluntario*, al ser potestativo su ejercicio. Se afecta por la apreciación de su actor y consideraciones políticas, por lo general no está reglado por ley, se fundamenta en el libre dictamen de sus garantes[248].

246 MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999. Pp. 55, s.

247 MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999. Pp. 54, ss. HANS KELSEN. *TEORIA GENERALE DEL DIRITTO E DELLO STATO*. Edizioni di Comunità, Milano, 1950. GEORGE JELLINEK. *TEORÍA GENERAL DEL ESTADO*. Albatros, Buenos Aires, 1970. PAOLO BARILE. *CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE*. Cedam, Padova, 1964. PAOLO BISCARETTI DI RUFIA. *LO STATO DEMOCRATICO MODERNO NELLA DOTTRINA E NELLA LEGISLAZIONE COSTITUZIONALE*. Giuffrè, Milano, 1946. IOLE BUCCISANO. *LE INTERROGAZIONI E LE INTERPELLANZE PARLAMENTARI*. Giuffrè, Milano, 1969. FRANCESCO GARRI. *LA RESPONSABILITÁ DELLA PUBBLICA AMMISTRAZIONE*. Utet, Torino, 1975.

248 MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999. Pp. 54, ss. HANS KELSEN. *TEORIA GENERALE DEL DIRITTO E DELLO STATO*. Edizioni di Comunità, Milano, 1950. CARLO CHIMENTI. *IL CONTROLLO PARLAMENTARE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO*. Giuffrè, Milano, 1974. VINCENZO CERULLI IRELLI e MASSIMO VILLONE (a cura di). *STRUMENTI CONOSCITIVI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*. Il Mulino, Bologna, 1994. ANDREA MANZELLA. *IL PARLAMENTO*. Il Mulino, Bologna, 1991.

- *Control jurídico*: Se encuentra a cargo de la rama Judicial, que impulsa el cumplimiento del mandato constitucional y legal. Verifica que las leyes que profiere el parlamento y las actuaciones administrativas, decretos, resoluciones, entre otros actos, efectuados por el Ejecutivo sean conformes a lo estipulado en el ordenamiento jurídico existente, a tal punto de comprobar la rama Judicial el incumplimiento de normas de mayor jerarquía declara su nulidad, convirtiéndose en salvaguarda del orden constitucional y legal. Así, se pretende garantizar el *principio de subordinación* o *jerarquía normativa*. La *rama Judicial* se interpreta como ente técnico, independiente, imparcial, especializado en temas jurídicos. Se estima que el *control jurídico* índole *objetivo*, dado que se sustenta en el ejercicio obligatorio y apoyado en bases y razones enmarcadas en el derecho positivo, parámetros establecidos, conjunto de normas jurídicas existentes proclives a su verificación, no se deriva de la apreciación de sus responsables[249].

- Dado sus connotaciones especiales, se podrían incluir también los *controles disciplinario* y *fiscal*, que corresponde al *Ministerio Público* y a las *contralorías*. Algunos lo asimilan al *control jurídico*, por sus condiciones análogas.

- También, se prevé *controles administrativos* o *autocontroles*, como el *control interno*.

Asimismo, para efectos de asegurar el *equilibrio* entre *ramas del poder*, el *control político* lo ejerce el *Legislativo* sobre el *Ejecutivo* y la *rama Judicial* y, en la misma dirección, el *control jurídico* lo despliega la *rama jurisdiccional* sobre el *Ejecutivo* y el *Legislativo*.

Igualmente, podría decirse que los *controles jurídico* y *político* provienen de la *filosofía liberal ortodoxa*, basado en los *principios de división* y *equilibrio de poderes*, mas se han generado amplios avances propiciados por el contexto del *Estado social*, mientras que el *control social* es congénito y peculiar de este último esquema de *Estado*.

De tal forma, que "debe reconocerse que en las constituciones que fundan *Estados democráticos* tienen validez los derechos fundamentales, que son principios materiales, y también ciertos principios formales -sobre todo el *principio de competencia* para decidir que está atribuida al Legislador legitimado democráticamente-, que contienen y restringen las competencias de control que tiene la jurisdicción"[250].

Algunos principios liberales ortodoxos subsisten en el *Estado social,* se resaltan: *Libertad*, *seguridad*, *participación ciudadana*, *sufragio universal*, *Estado de derecho*, *eficiencia*, *propiedad privada*, *orden*, *convivencia ciudadana*, *imperio de la ley* (cimentado a *supremacía de la Constitución Política*), impulso a la *capacidad inventiva*, *economía de mercado*, *actividad emprendedora*, *orden natural*, *competitividad*, *libre empresa* e *igualdad*. Mas se pretende mayor *eficacia*, al establecer vínculo de reciprocidad entre hombre y colectividad; aspectos enfatizados por *Manuel García-Pelayo*, que estipuló la conveniencia de mayores exigencias en el ámbito social. Discurrió: "Mientras en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la *libertad* era exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la *dignidad humana* es condición para el ejercicio de la *libertad*. La *propiedad individual* tiene como límite los *intereses generales* de la comunidad ciudadana y los sectoriales de los que participan en hacerla productiva, es decir, de los obreros y empleados. La *seguridad formal* tiene que ir acompañada de la *seguridad material* frente a la necesidad económica permanente o contingente a través de instituciones como el salario mínimo, la seguridad de empleo, la atención médica, etc. La *seguridad jurídica* y la *igualdad* ante la Ley deben ser complementadas con la seguridad de las condiciones vitales mínimas y con corrección de

249 MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999. Pp. 54, ss. HANS KELSEN. *TEORIA GENERALE DEL DIRITTO E DELLO STATO*. Edizioni di Comunità, Milano, 1950. CARL SCHMITT. *TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934. SERGIO GALEOTTI. *INTRODUZIONE ALLA TEORIA DEI CONTROLLI CONSTITUZIONALI*. Giuffrè, Milano, 1963. M. S. GIANNINI. *ISTITUZIONI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*. Giuffrè, Milano, 1993. JOHN CLARKE ADAMS**.** *IL DIRITTO COSTITUZIONALE AMERICANO*. Nuova Italia, Firenze, 1954. ANTONIO AMORTH**.** *CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO*. Giuffrè, Milano, 1947. GIORGIO AMORTH Y TOMASICCHIO**.** *LA CITAZIONE IN GIUDIZIO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO*. Padova, 1956. CAMILLO AUSIELLO ORLANDO**.** *PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE ED ALTRI STUDI*. Giuffrè, Milano, 1957. ALBERTO AZZENA**.** *NATURA E LIMITI DELL'ECCESSO DI POTERE AMMINISTRATIVO*. Milano, Giuffrè, 1976. VINCENZO GUELI. *ELEMENTI DI UNA DOTTRINA DELLO STATO E DEL DIRITTO COME INTRODUZIONE AL DIRITTO PUBBLICO*. Foro Italiano, Roma, 1959.

250 ROBERT ALEXY. *TRES ESCRITOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANO Y LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Serie Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 28. Pp. 37, s.

desigualdades económico-sociales. Y, en fin, la participación en la formación de la voluntad estatal debe ser perfeccionada con participación en el producto nacional a través de sistema de prestaciones sociales y con participación en la democracia interna de las organizaciones y de las empresas a través de métodos como control obrero, congestión o auto-congestión"[251].

Substancial herramienta del *Estado social* es la *tutel*a, concebida para *garantizar derechos fundamentales del ciudadano*. Es consagrada en las *Cartas Políticas*, para procurar proteger las potestades e intereses esenciales y, en el ejercicio práctico, para su salvaguarda intervienen magistrados, jueces, constituyentes, legisladores, tutores, etc.

Las virtudes de la *tutel*a fueron destacadas por *Robert Alexy*, al tomar como referente la *Ley Fundamental de Alemania*. Argumentó: "Los *derechos fundamentales* pueden ser defendidos por los ciudadanos con la *acción de tutela*... Los *derechos fundamentales* son en esencia *derechos humanos* transformados en *derecho constitucional positivo*... Los catálogos de *derechos fundamentales* de las diversas constituciones representan intentos de atribuir *dimensión positiva* a los *derechos humanos*... Los *derechos fundamentales* son tan importantes, que su protección o no protección no pueden dejarse en manos de la mayoría parlamentaria simple... La *tipificación positiva* de los *derechos fundamentales* es asunto del *poder constituyente*"[252].

Emerge la polémica si la tutela reemplaza otras herramientas democráticas. *Robert Dahl*, crítico del tema, no la concibe como sustituta y más bien considera que pierde aplicabilidad. Enunció: "Por excelso que parezca el *tutelaje* como ideal, las extraordinarias exigencias que impone a los tutores en materia del saber y de virtud son casi imposibles de cumplir en la práctica. Creo que no puede defenderse lo ideal o en cuanto realidad factible, pese al ejemplo de la *República de Venecia* y a otros pocos casos que un defensor de esta doctrina podría ofrecer para aducir su genuina posibilidad histórica..."[253].

La expresión *democracia,* etimológicamente proviene del griego, es un término compuesto, *demos* (del pueblo) y *kratos* (poder), significa *poder en manos del pueblo* o *poder popular*. Sin embargo, en el ámbito contemporáneo tiene connotaciones de mayor magnitud. En la actualidad, *democracia* es entendida desde dos ópticas: *Lograr soberanía popular* y *asegurar libertades en la evolución de la contienda política*, significada como libertad de elección, asociación y expresión, que permita afianzar la *voluntad popular*[254].

Giovanni Sartori distinguió entre *democracia política, social* y *económica*. La *democracia política* se apoya sobre la *igualdad jurídico-política*; la *democracia social* exige a los propios miembros de la comunidad verse y tratarse *socialmente iguales*, conjunto de *democracias primarias* que vigorizan y alimentan a la *democracia* desde la base, a partir de la sociedad civil, se apoya sobre la *igualdad de estatus,* y la *democracia económica* propugna por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en fin, procura *redistribución* que persigue el *bienestar generalizado*[255].

Según *Alain Touraine*[256], *democracia* en el contexto ideológico admite tres enfoques: 1) *Liberal*, confiere importancia a delimitar el poder del Estado mediante la ley, observancia de derechos fundamentales y libertades (ideología ortodoxa, escenario *Gran Bretaña*). 2) *Progresista*, concede relevancia a las *instituciones políticas* (*Constitución Política*), a aspectos como ciudadanía, igualdad, equidad, intereses de grupos sociales menos favorecidos, ético -filosófico- y moral -religioso- (ideología social o asistencial, principal contexto *Estados Unidos* e impulsada por la ideología radical profesada durante la Revolución francesa). 3) *Concertador*, enfatiza en representatividad social de los gobernantes y se opone a confrontaciones entre grupos sociales antagónicos (entorno contemporáneo, *Francia* desde el siglo XX).

Alain Touraine en su texto "*¿Qué es la democracia?*", esbozó peculiaridades, reglas y principios

251 MANUEL GARCÍA-PELAYO. *LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.* Alianza Universidad, Madrid, 1995. P. 26.
252 ROBERT ALEXY. *TRES ESCRITOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANO Y LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOSS.* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Serie Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 28. Pp. 22, ss.
253 ROBERT A. DAHL. *LA DEMOCRACIA Y SUS CRITERIOS.* Paidós Ibérica, Barcelona, 2000. P. 83.
254 ALAIN TOURAINE. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?.* Fondo de Cultura Económica, México, 2001. P. 169.
255 GIOVANNI SARTORI. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?.* Altamir. Bogotá, 1994. P. 6.
256 ALAIN TOURAINE. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?.* Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Pp. 46, ss.

requeridos para asegurar el *régimen democrático* basado en experiencias actuales. Estimó que debe asegurarse el cumplimiento de principios como *libertades*, *consenso*, *pluralidad* o *pluralismo*, *soberanía popular*, *participación*, *escogencia*, *representatividad*, *equidad*, *deliberación*, entre otros. Puntualizó: "La *democracia* hoy en día se impone como la forma normal de organización política, como aspecto político de la modernidad cuya forma económica es la economía de mercado y cuya expresión cultural es la secularización... Un sistema abierto, político o económico, es condición necesaria pero no suficiente de la *democracia* o del desarrollo económico; no hay *democracia* sin la libre elección de los gobernantes por los gobernados, sin pluralismo político, pero no puede hablarse de *democracia* si los electores solo pueden optar entre dos fracciones de la oligarquía... Se asiste al retorno de la idea de derechos del hombre, más fuerte que nunca, porque fue enarbolada por resistentes, disidentes y espíritus críticos que lucharon en los momentos más negros del siglo contra los poderes totalitarios... La *democracia* es pluralista y laica... La negociación colectiva y la democracia industrial fueron grandes conquistas de la *democracia*: La acción de los sindicatos permitió que los asalariados negociaran con sus empleadores en la situación menos desigual posible... El espíritu democrático puede responder a las dos exigencias que a primera vista parecían contradictorias: Limitar el poder y responder a las demandas de la mayoría..."[257].

El *pluralismo* es ante todo condición o escenario que permite la coexistencia, tolerancia y entendimiento entre comunidades sociales, políticas, culturales, económicas, religiosas o étnicas heterogéneas en el mismo espacio. En condiciones en las que no existe armonía o cooperación entre estas colectividades disímiles que comparten determinado territorio es menester impulsar el *pluralismo* en el entorno de la concepción democrática occidental. El *pluralismo* es ampliamente complejo, porque incorpora múltiples tópicos: Ideologías, opiniones, costumbres, intereses, conductas, tradiciones, ritos, hábitos, cogniciones.

Jaime Araujo interpretó el *pluralismo* en los siguientes términos: "El *pluralismo* supone existencia de cuerpos intermedios, organizaciones sociales, dado que donde no existen organizaciones sociales colocadas entre el gobernante y el súbdito se tiene gobierno despótico, lo que modernamente se denomina totalitarismo… La sociedad moderna ha dado nacimiento a cuerpos intermedios u organizaciones sociales grandes, como empresas trasnacionales, sindicatos, partidos políticos, colectividades religiosas, etc.… La *sociedad pluralista* supone defensa del individuo no solo contra el Estado sino además dentro de la sociedad"[258].

Los esquemas políticos democráticos contemporáneos se apoyan en *reglas de mayorías*, manifestadas mediante el uso del *sufragio universal* para conferir el *poder popular*, relativas a escogencia de gobernantes (magistrados, autoridades del Ejecutivo) y legisladores (parlamentarios). Estima que la *voluntad popular* estipula la representatividad y asegura la participación. En las sociedades demócratas contemporáneas, se recurre también a los esquemas de *votación* para definir las preferencias respecto de los requerimientos de las comunidades frente a las acciones del Estado o, incluso, para establecer su opinión sobre las ejecutorias gubernamentales. Así, existe la posibilidad de conocer su posición frente al impulso de planes de desarrollo, económico y social, definición de los presupuestos de gasto público y, aun, para conocer la impresión de la comunidad frente a las actuaciones de los gobernantes, fundamentales para evaluar la gestión y para realizar rendición de cuenta de sus ejecutorias.

Sin embargo, estos mecanismos de participación ciudadana no son suficientes para evitar condiciones de falsedad y corrupción, que atentan contra los procesos diáfanos e íntegros.

De otro lado, aflige los efectos nocivos derivados de las *mayorías*, que podrían tener secuelas despóticas, al monopolizar decisiones y poder por parte de élites[259]. Además, las colectividades dominantes ejercen conductas sagaces y artificiosas que conducen a proceso electoral poco transparente. Aspecto analizado por *Giovanni Sartori*: "Poder del pueblo, conviene subrayar, es solo expresión elíptica... La fórmula se debe desarrollar por extensión de la siguiente manera: *Democracia* es poder del pueblo sobre el pueblo,

257 ALAIN TOURAINE. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?*. Id. Pp. 15, ss.

258 JAIME ARAÚJO RENTERÍA. *PRINCIPIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL*. McGraw Hill, Bogotá, 1999. P. 25, s.

259 Ver: ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY Y SANTIAGO MADISON. *EL FEDERALISTA*. Panamericana, México, 1943. ROBERT A. DAHL. *LA DEMOCRACIA Y SUS CRITERIOS*. Paidós Ibérica, Barcelona, 2000. ALEXIS DE TOCQUEVILLE. LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1957. ALAIN TOURAINE. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Cap. VI.

gobierno del pueblo sobre sí mismo... La elección y la representación son el equipo instrumental sin el cual la *democracia* no se realiza; pero, al mismo tiempo, son el *talón de Aquiles*: Las elecciones no son necesariamente libres y, por ello, la representación no es necesariamente genuina..."[260].

Alain Touraine analizó las connotaciones de aplicar el sistema de *reglas de mayorías* en el ejercicio de la *votación*: "El *voto* está fuertemente determinado por la situación y, en consecuencia, por los intereses de los electores, y la mayoría de veces existe gran inercia del *sufragio*. Se *vota* por un partido por fidelidad, tradición o interés y cierta circunstancia, y los cambios mismos de opiniones políticas no se basan por lo común en visión clara del *interés general*. Muchos observadores de la vida política concluyeron de ello que las elecciones suscitaban la expresión de rechazo antes que opción política: La elección sería sanción antes que la expresión de preferencia. Esta es posición pesimista. Quienes hicieron triunfar la idea democrática y, en especial, el sufragio universal, esperaron más de la libertad política, que permitiera a la mayoría hacer respetar sus derechos, por ende que se afirmara la prioridad de la igualdad de derechos de la ciudadanía sobre la desigualdad de recursos. La *democracia* se atribuyó, como objetivo principal, crear sociedad política cuyo principio central debía ser la *igualdad*"[261].

Herman Héller, efusivo simpatizante de la *democracia*, propulsó la *gestión social del Estado* para lograr el *bienestar* de la sociedad; su enfoque es sintetizado con el axioma: "Sin homogeneidad social, la más radical igualdad formal se torna en la más radical desigualdad y la democracia formal en dictadura de la clase dominante"[262].

En conclusión, en el entorno del *Estado social* la prioridad es el *bienestar* de los individuos. El *gobierno* debe comprenderse en favor de la comunidad: "El problema no radica en que el Estado sea eficaz en sí, sino en que las relaciones entre el Estado y la sociedad sean tales que esta obtenga los servicios necesarios y, en verdad, reciba ayuda de buena administración pública"[263].

El *Estado social* es percibido por la *ideología democrática* como proceso con generosa *participación ciudadana*, donde los ciudadanos manifiestan a sus gobernantes necesidades y preferencias y el Estado comunica a los individuos sus planes, programas y recursos financieros disponibles. De esta forma, surgen mecanismos de mediación y decisión, entre los que se resaltan escogencia y votación.

Existen variados esquemas de votación: *Mayoría simple*, *mayoría cualificada*, *mayoría por puntos* y *regla de la pluralidad*[264]. Estos sistemas de participación comunitaria tienen amplia connotación democrática. La acción del Estado se orienta a resolver requerimientos sociales y la comunidad ejerce presiones sobre los órganos del poder (en especial, sobre el Ejecutivo, el Legislativo y los partidos políticos). Se constituyen en grupos de presión. Al respecto, se han referido cuantiosos tratadistas. Se resalta *Manuel García-Pelayo*: "El *Estado social* va dialécticamente unido con lo que los alemanes denominan *Estado de asociaciones* (*Verbändestaat*), es decir, Estado en cuyas decisiones toman parte en medida decisiva no solamente los partidos, sino también las grandes organizaciones o asociaciones que, a su vez, pueden influir en los partidos o ser influenciadas por estos"[265] y *Alain Touraine*: "No hay *democracia* sin conciencia de pertenencia a la colectividad política... La *democracia* se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos de un país"[266].

---

260 GIOVANNI SARTORI. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?*. Altamir. Bogotá, 1994. P. 22.

261 ALAIN TOURAINE. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?* Fondo de Cultura Económica, México, 2001. P. 169.

262 HERMAN HELLER. *TEORÍA DEL ESTADO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1985. *LA SOBERANÍA: CONTRIBUCIONES A LA TEORÍA DEL DERECHO ESTATAL Y DEL DERECHO INTERNACIONAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995. *ESCRITOS POLÍTICOS*. Alianza, Madrid, 1985.

263 MICHEL CROZIER. *ESTADO MODESTO, ESTADO MODERNO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992. P. 65.

264 Revisar capítulo IV del presente libro. Ver también: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997. Cap. II, Sección B, p. 40, ss. RICHARD MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. Cap. IV. KENNETH J. ARROW. *SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUAL VALUE*. John Willey and Sons, New York, 1951. JAMES M. BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de BREIT Y HOCHMAN. Nueva Editorial Interamericana, México, 1973. P. 442, ss. JAMES M. BUCHANAN Y GORDON TULLOCK. *THE CALCULUS OF CONSENSO*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1960. JAMES M. BUCHANAN, J. R. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. *TOWARD A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY*. Texas A. y M. University Press, Dallas, 1980.

265 MANUEL GARCÍA-PELAYO. *LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.* Alianza Universidad, Madrid, 1995. P. 40.

266 ALAIN TOURAINE. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?* Fondo de Cultura Económica, México, 2001. P. 99.

Asimismo, *Giovanni Sartori* resaltó la preponderancia del *consenso público* en el *Estado social*. Analizó la existencia de *conflictos*, las estrategias para su *solución* mediante *acción colectiva* y la posición asumida por los regentes. Precisó la necesidad de establecer *consenso de procedimientos* sobre actuaciones y procesos para la resolución de conflictos. En general, propuso: "El *gobierno por consentimiento*, es decir, el que nace de las opiniones de los electores (del voto que expresa la opinión) y que gobierna en sintonía con estados prevalecientes de opinión pública es, precisamente, un gobierno fundado sobre el *consenso*. Las sociedades pueden ser consensuales o conflictivas, integradas, segmentadas o desintegradas. Pero es un hecho que las *formas democráticas* están sobrepuestas, tanto en sociedades consensuales cuanto en sociedades conflictivas. De ello, se puede recabar que el consenso *social* no es necesario y también cambiando el planteamiento, que la *democracia* no exige consenso sino *conflicto*, que la *democracia* es maximizada y enriquecida por el conflicto... El consenso a nivel de comunidad tiene por objeto el *sistema de creencias* y, por lo tanto, los valores de fondo. Si la sociedad-Estado comparte los mismos objetivos de valores -como libertad, igualdad y creencias pluralistas- se está en presencia de *cultura política homogénea*. Si no los comparten, está caracterizada por cultura política heterogénea y fragmentada. El *consenso* que es condición necesaria es el *consenso procedimental*, el convenir sobre las reglas de juego"[267].

Joseph Schumpeter concibió la finalidad democrática de la elección, materializada en el sufragio, como medio para conferir a la ciudadanía el *poder de decidir sobre cuestiones políticas*. Dedujo: "El *método democrático* es aquella sagacidad institucional para llegar a decisiones políticas en la que algunas personas adquieren el poder de decidir por medio de lucha competitiva por el voto popular"[268].

La ideología *marxista*[269], moldeada en el esquema de *Estado de planificación central*, también ha influenciado a la concepción del *Estado social*, en especial, en lo referente al Estado como instrumento para asegurar *funciones sociales*, salvaguardar los *derechos* de la clase trabajadora, que en el *Estado social* se ha generalizado a la totalidad de grupos sociales vulnerables, asegurar recursos a cada cual acorde con sus necesidades y capacidades, ejercicio de la lucha de clases como forma de asegurar la *equidad* y en contraposición a las tesis del Estado como mecanismo que permite la dominación de clases.

Sin embargo, mientras el *Estado de planificación central* se centra en la problemática de asignar la propiedad sobre los medios e instrumentos de producción, el *Estado social* converge hacia la mejor distribución del producto, entendido como mayor *equidad* en el reparto del ingreso, la riqueza y el consumo. Así, se otorga al *Estado social* papel substancial en la *progresividad* de los recaudos que se captan de los miembros de la sociedad, mediante *tributos*, y en la *redistribución* de estos recursos hacia esa misma sociedad, a través del *gasto público*. El papel del Estado se podría asimilar a las acciones del fabuloso y legendario personaje *Robin Hood*, quitarle al opulento para proporcionarle al pobre.

El *Estado intervencionista* de *Keynes*[270], repercute en el *Estado social* sobre varios aspectos, en especial en sus propósitos de asegurar *pleno empleo*, protección al trabajo, defensa a la capacidad adquisitiva del ingreso (evitar la *inflación*), apoyo a empresarios que pierden su inversión por situaciones de crisis económicas. Aspectos que son reforzados con otras instituciones, como salario mínimo, subsidio al desempleo, generación de empleo a minusválidos o incapacitados y a otros grupos vulnerables, inserción de trabajadores en la actividad productiva luego de quedar vacantes por cierres de las empresas donde ejercían sus ocupaciones anteriores, expansión de servicios sociales, acceso a la cultura y a la capacitación, preocupación por mayor *equidad* en la distribución del ingreso y la riqueza, beneficios a inversionistas por generar nuevos empleos.

---

267 GIOVANNI SARTORI. *¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?*. Altamir. Bogotá, 1994. P. 57, s.

268 JOSEPH SCHUMPETER. *CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY*. Harper, New York, 1947. P. 269.

269 KARL MARX. *HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968. FRIEDERICH ENGELS. *LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA*. Futuro, Buenos Aires, 1965. FRIEDERICH ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 1977. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *OBRAS COMPLETAS*. Cartago, Buenos Aires, 1970. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO*. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984. VLADIMIR ILICH LENIN. *SOBRE EL ESTADO*. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975. VLADIMIR ILICH LENIN. *EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN*. Ariel, Barcelona, 1981.

270 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica - Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982.

El esquema del *Estado social* o *de bienestar* también ha recibido influencia de la escuela filosófico-jurídica anglosajona *liberal,* de la ideología del *realismo y* del fundamento jurídico *comunitarista*, que impulsa la *justicia social*. Considera que el propósito fundamental del derecho es ejercer justicia, que debe ser equitativa e igual para todos los miembros de la comunidad. Todas las personas deben disponer de la misma opción de justicia. Así, la justicia debe partir de escenario que incorpore igualdad de oportunidades y acceso a mecanismos que permitan resolver las necesidades básicas de todos los individuos. Se impulsa *igualdad social real*, que permita equidad en el acceso a requerimientos esenciales, derechos fundamentales, como disponer nutrición, salud, educación, vivienda, trabajo, etc. La justicia impartida por el Estado debe velar porque en la sociedad exista igualdad no solo en el acceso a bienes y servicios esenciales, sino también que garantice el respeto a las condiciones propias de grupos minoritarios y a las diferencias culturales, políticas, religiosas, étnicas, de sexo, entre otras, y, en general, que asegure el derecho al libre desarrollo de la personalidad, para lograr el orden social estable, que asegure la sana convivencia entre todos. Se propulsa Estado con justicia social, que asegure unidad, igualdad y concordia. Entre los principales exponentes de esta concepción jurídica se destacan: *John Rawls*[271], *Roland Dworkin*[272], *Norberto Bobbio*[273], *Robert Alexy*[274], *Manuel Atienza*[275], *John Harsany*[276], entre otros.

El siguiente aparte resume la posición de *John Rawls* sobre los propósitos sociales del Estado: "Nuestro tema es la *justicia social*. Para nosotros, el objetivo primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones entiendo la Constitución Política y las principales disposiciones económicas y sociales. Así, la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, la competencia mercantil, la propiedad privada de los medios de producción y la familia monógama son ejemplos de las grandes instituciones sociales... Debido a las desigualdades de la estructura básica de toda sociedad, probablemente inevitables, es que se deben aplicar los principios de *justicia social*"[277].

Joseph Stiglitz[278] es amplio defensor de la *justicia social* en el contexto nacional y en el entorno internacional. Es adversario de las *teorías neoliberales* lideradas por *Milton Friedman*[279] y desplegadas por el *Consenso de Washington*, porque impulsaron políticas de privatizaciones, liberalizaciones y austeridades fiscales a ultranza. Igualmente, las *políticas de ajuste globalizantes* promovidas por el *Fondo Monetario Internacional*, el *Banco Mundial* y el *Departamento del Tesoro de los Estados Unidos*, han sido políticas de colisión que han acarreado crisis económica mundial. Estas conductas abandonaron '*políticas sociales*', que causaron amplias secuelas sobre la redistribución del ingreso y la riqueza, al provocar profundos grados de desempleo laboral y entorno de indigencia, ignorancia y atraso.

Las encíclicas papales de alto contenido social han influenciado también para delinear al *Estado social*,

271 JHON RAWLS. *TEORÍA DE LA JUSTICIA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

272 ROLAND DWORKIN. *EL IMPERIO DE LA JUSTICIA*. Gedisa, Barcelona, 1992. ROLAND DWORKIN. *LOS DERECHOS EN SERIO*. Ariel, Barcelona, 1984. ROLAND DWORKIN. *EL DOMINIO DE LA VIDA: UNA DISCUSIÓN ACERCA DEL ABORTO, LA EUTANASIA Y LA LIBERTAD INDIVIDUAL*. Ariel, Barcelona, 1994.

273 NORBERTO BOBBIO. *EL PROBLEMA DEL POSITIVISMO*. Eudebe, Buenos Aires, 1965. NORBERTO BOBBIO. *IGUALDAD Y LIBERTAD*. Paidós, Barcelona, 1993. NORBERTO BOBBIO. *DIÁLOGO EN TORNO A LA REPÚBLICA*. Tusquets, Barcelona, 2002. NORBERTO BOBBIO. *TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA*. Trotta, Madrid, 2002.

274 ROBERT ALEXY. *TRES ESCRITOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANO Y LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOSS*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 28. ROBERT ALEXY. *JUSTICIA COMO CORRECCIÓN*. Biblioteca Miguel de Cervantes, Alicante, 2005. ROBERT ALEXY. *LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA JUSTICIA*. Comares, Madrid, 2003. ROBERT ALEXY. *EPÍLOGO A LA TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES*. C. N. Registradores Propiedad Mercantil, Madrid, 2001.

275 MANUEL ATIENZA Y JUAN RUIZ MANERO. *LAS PIEZAS DEL DERECHO: TEORÍA DE LOS ENUNCIADOS JURÍDICOS*. Ariel, Barcelona, 1996. MANUEL ATIENZA Y LUIGI FERRAJOLI. *JURISDICCIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2005. MANUEL ATIENZA. *LAS RAZONES DEL DERECHO: TEORÍA DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2005.

276 JOHN CHARLES HARSANYI. "*CARDINAL UTILITY IN WELFARE ECONOMICS AND IN THE THEORY OF RISK-TAKING*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 61, No. 5. University of Chicago, Chicago, 1953. Pp. 434-435. JOHN CHARLES HARSANYI. "*CARDINAL WELFARE, INDIVIDUALISTIC ETHICS AND INTERPERSONAL COMPARISONS OF UTILITY*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 63, No. 5. University of Chicago, Chicago, 1955. Pp. 309-321.

277 JHON RAWLS. *TEORÍA DE LA JUSTICIA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Pp. 20, ss.

278 JOSEPH E. STIGLITZ. *EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN*. Taurus, Bogotá, 2002.

279 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University of Chicago Press, Chicago, 1953. MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979.

se resaltan, entre otras, "*Rerum Novarum*" de *León XIII*, "*Quadragesimo Anno*" de *Pío XI*, "*Mater et Magistra*" y "*Pacem in Terris*" de *Juan XXIII*, "*Populorum Progressio*", "*Gaudium et Spes*" y "*Octagesima Adveniens*" de *Pablo VI*, "*Sollicitudo Rei Socialis*" y "*Laborem Excersem*" de *Juan Pablo II*.

Rerum Novarum incorporó como paradigma al *Estado social*. La *Iglesia católica* propuso políticas económicas de índole social para reducir iniquidades que afectan a sociedades de todo el mundo. Manifestó: "...Entendemos hablar aquí del Estado... tal cual lo demanda la recta razón, conforme con la naturaleza... Los que gobiernan un pueblo deben ayudar en general y, como en globo, con todo el complejo de leyes e instituciones, es decir, haciendo que de la misma conformación y administración de la cosa pública espontáneamente brote la prosperidad, así de la comunidad como de los particulares... Lo que más eficazmente contribuye a la prosperidad de un pueblo, es la probidad de las costumbres, la rectitud y orden de la constitución de la familia, la observancia de la religión y de la justicia, la moderación en imponer la equidad y en repartir las cargas públicas, el fomento de las artes y del comercio, una floreciente agricultura, y si hay otras cosas semejantes que cuanto con mayor empeño se promueven tanto será mejor y más feliz la vida de los ciudadanos. Con el auxilio de todas éstas, así como pueden los que gobiernan aprovechar a todas las clases, así pueden también aliviar muchísimo la suerte de los proletarios, y esto en uso de su mejor derecho y sin que pueda nadie tenerlos por entrometidos, porque debe el Estado, por razón de su oficio atender al bien común. Y cuanto mayor sea la suma de provecho que de esta general providencia dimanare, tanto menor será la necesidad de buscar nuevas vías para el bienestar de los obreros"[280].

De *Pacem in Terris* de *Juan XXIII* se destaca su propuesta de *justicia social*. Enunció: "Todo ser humano tiene el derecho a la existencia, a la integridad física, a los medios indispensables y suficientes para asegurar nivel de vida digno, en especial en cuanto se refiere a la alimentación, al vestido, a la habitación, al descanso, a la atención médica, a los servicios sociales necesarios. De aquí el derecho a la seguridad en caso de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez, de paro y de cualquier otra eventualidad de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad"[281].

De *Populorum Progressio* de *Pablo VI* se resalta: "El desarrollo de los pueblos y muy especialmente el de aquellos que se esfuerzan por escapar del hambre, de la miseria, de las enfermedades endémicas, de la ignorancia; que buscan más amplia participación en los frutos de la civilización, valoración más activa de sus cualidades humanas; que se orientan con decisión hacia el pleno desarrollo; es observado por la Iglesia con atención"[282].

'*Sollicitudo Rei Socialis*' de *Juan Pablo II* impulsó la liberalización real del hombre. Precisó:

> "Un desarrollo solamente económico no es capaz de liberar al hombre, al contrario, lo esclaviza todavía más. Un desarrollo que no abarque la *dimensión cultural, trascendente y religiosa* del hombre y de la sociedad, en la medida en que no reconoce la existencia de tales dimensiones, no orienta en función de las mismas sus objetivos y prioridades, contribuiría aún menos a la verdadera liberación. El ser humano es totalmente libre solo cuando es *él mismo,* en la plenitud de sus derechos y deberes; lo mismo cabe decir de toda la sociedad"[283].

'*Laborem Excersem*' de *Juan Pablo II* otorgó gran relevancia a la búsqueda de condiciones dignas del trabajo. Enunció:

> "Desde entonces la solidaridad de los hombres del trabajo, junto con una toma de conciencia más neta y más comprometida sobre los derechos de los trabajadores por parte de los demás, ha dado lugar en muchos casos a cambios profundos. Se han ido buscando diversos sistemas nuevos. Se han

280 LEÓN XIII. *CARTA ENCÍCLICA "RERUM NOVARUM". LA ACCIÓN DEL ESTADO* (Numeral 52). Ciudad del Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1891.

281 JUAN XXIII. *CARTA ENCÍCLICA "PACEM IN TERRIS". EL DERECHO A LA EXISTENCIA Y A UN NIVEL DE VIDA DIGNO* (Numeral 11). Roma, San Pedro, Jueves Santo 11 de abril de 1963.

282 PABLO VI. *CARTA ENCÍCLICA "POPULORUM PROGRESSIO". DESARROLLO DE LOS PUEBLOS* (numeral 1). El Vaticano, Roma, Pascua, 16 de marzo de 1967.

283 JUAN PABLO II. CARTA ENCÍCLICA "*SOLLICITUDO REI SOCIALIS*". *CONCLUSIÓN* (Numeral 46). El Vaticano, Roma, 30 de diciembre de 1987.

> desarrollado diversas formas de neocapitalismo o de colectivismo. Con frecuencia los hombres del trabajo pueden participar, y efectivamente participan, en la gestión y en el control de la productividad de las empresas. Por medio de asociaciones adecuadas, ellos influyen en las condiciones de trabajo y de remuneración, al igual en la legislación social. Pero al mismo tiempo, sistemas ideológicos o de poder, así como nuevas relaciones surgidas a distintos niveles de la convivencia humana, *han dejado perdurar injusticias flagrantes o han provocado otras nuevas*. A escala mundial, el desarrollo de la civilización y de las comunicaciones ha hecho posible un diagnóstico más completo de las condiciones de vida y del trabajo del hombre en toda la tierra, y también ha manifestado otras formas de injusticia mucho más vastas de las que, en el siglo pasado, fueron un estímulo a la unión de los hombres del trabajo para una solidaridad particular en el mundo obrero"[284].

No obstante, algunos tratadistas de prestigio internacional no disponen de claridad sobre las diferencias entre *Estado asistencial* y *Estado benefactor*. Es preciso elucidar que el primero se interesa por atender los requerimientos básicos de las colectividades vulnerables de la sociedad (seres que no acceden a la actividad económica y carecen de bienes esenciales, grupos endebles como desempleados, indigentes, campesinos sin tierra, cinturones de miseria, madres desamparadas, infancia, juventud y ancianos desprotegidos, etc.) y el segundo, como se precisó, salvaguarda al trabajador amparándolo con la *seguridad social* (pensiones por ancianidad, invalidez o riesgos profesionales y muerte, cesantías, salud, capacitación, recreación, provisión de bienes esenciales a precios módicos, etc.).

Se clarifica que el *Estado socialista* corresponde al esquema de *Estado de planificación central* y no debe confundirse con el *asistencial*. *James Buchanan* aclara las diferencias entre estos dos esquemas de *Estado*, en su léxico *Estado transferidor* es equivalente a *asistencial*. Al respecto, esbozó: "El *Estado socialista* es productor directo; respeta la norma *marxista* del control de los medios de producción. Por el contrario, el *Estado transferidor* no provee bienes y servicios en forma directa, ni financia dichos bienes y servicios. El *Estado transferidor* como tipo ideal de *Estado*, simplemente toma fondos fiscales de algunos grupos e individuos que están dentro de su jurisdicción y los transfiere, en forma de pagos en efectivo, a otros individuos y grupos de la comunidad política... El *Estado transferidor* debe ser comparado con el *Estado redistribuidor*, en el sentido que opera en la promoción o desarrollo de normas sociales de *bienestar general* bien definidas, normas que constituyen objetivos significativos, al menos en lo que concierne a muchos miembros de la comunidad... Los programas del *Estado transferidor* involucran sistema tributario aplicable al público en general, a través de *impuestos directos* e *indirectos*, y la renta fiscal se utiliza para hacer pagos a la clase pasiva adquiriendo la forma de *seguro social* o de *jubilación*, a los pobres a través de *concesiones* con verificación de recursos, a los niños por medio del *salario familiar* y *asignaciones por escolaridad*, a discapacitados, minusválidos u otros grupos que podrían encuadrarse dentro de características particulares de su existencia"[285].

Asimismo es incorrecto confundir *Estado de bienestar* con *Estado intervencionista*. *Ernesto Isuani* expuso sus criterios para diferenciarlos y dilucidar imprecisiones. Enunció: "Es común asociar la existencia del denominado *Estado de bienestar* (*EB*) a aquella etapa de *intervención estatal* en la economía que se insinúa a partir de la gran depresión y se consolida luego de la segunda guerra mundial, esto es el *Estado keynesiano* (*EK*)... En primer lugar, mientras el *EK* significó ruptura con la etapa liberal previa a la década de 1930 y respuesta a las crisis recurrentes por esta producidas, el *EB* ya había desarrollado sus instituciones antes de la gran depresión. Segundo, las causas que los originaron son diferentes: El *EB* respondió a motivaciones de índole político-social, mientras que el *EK* lo hizo a determinantes de naturaleza económica. En tercer lugar, mientras los instrumentos típicos del *EK* son flexibles para poder ser utilizados anti-cíclicamente, las instituciones del *EB* están caracterizadas por su rigidez, dado que crean derechos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población. Cuarto, el *EK* opera en el campo de la inversión y la producción, mientras que el *EB* lo hace en el terreno de la redistribución, que pretende permitir el acceso de amplios sectores de la población al

284 JUAN PABLO II. CARTA ENCÍCLICA "*LABOREM EXCERSEM*". *SOLIDARIDAD DE LOS HOMBRES DEL TRABAJO* (Numeral 8). El Vaticano, Roma, 24 de julio de 2002.

285 JAMES M. BUCHANAN. "*CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL ESTADO BENEFACTOR*". Conferencia pronunciada en *ESEADE*, a egresados de programas de *Maestría en Economía y Administración de Empresas* el 27 de mayo de 1987.

consumo de bienes y servicios. Por último, y esta quizás sea la diferencia más susceptible de polémica, la crisis que adquiere visibilidad a mediados de la década de los setenta es principalmente la crisis del *EK* y, en consecuencia, los intentos de raíz conservadora que apuntan a superarla se basan más en ataque a instituciones centrales del *keynesianismo*, que en el desmantelamiento del *EB*"[286].

Obsérvese que *Isuani* confunde, al asociarlos como un solo esquema, a los *Estados de bienestar* y *benefactor*, estudiados anteriormente. El primero hace referencia al *Estado social* que se estudia en esta sección, mientras el segundo corresponde al esquema impulsado por *Von Bismark*, que institucionaliza el sistema de *seguridad social*.

Existen otras diferencias entre *Estados interventor*, *asistencial* y *benefactor*, se resaltan: El primero surge en fases de *crisis económica*, mientras que los dos últimos en situaciones de *auge*; los dos primeros no están relacionados con el *régimen de seguridad social*, mientras que el tercero sí; el primero pretende *estabilidad económica*, mientras que los últimos propulsan la *equitativa distribución de ingresos y riqueza* (el *asistencial* para los más *menesterosos* y el *benefactor* fundamentalmente orientada a los trabajadores).

Determinadas ideologías identificadas con el *Estado social* han promovido las tesis de *relativismo cultural* o *particularista*. Velan por la salvaguardia, garantía, protección y reconocimiento de la *diversidad cultural* y *étnica*, en lo relativo a *derechos fundamentales del hombre*. Entendido como la exaltación a valores culturales compartidos por determinada comunidad, que presenta identidad cultural y se constituye enclave al interior de sociedad más amplia, compartiendo el territorio en condiciones de disimilitud en costumbres, idiosincrasia, lengua, raza o culto.

El reconocer los *derechos culturales*, como *derechos humanos*, significa respetar *valores* de la *comunidad minoritaria*, así no sean compartidos por *élites poderosas* o *colectivos mayoritarios*.

La *cultura* es concebida por *Manuel Calvo García* como "sistema coherente de valores, referentes simbólicos y formas de vida sobre la que descansa la identidad del grupo y dentro del que cobra sentido la conducta individual y las prácticas de los miembros del grupo"[287].

De manera análoga se refirió la "*XIX Conferencia Mundial de Viena de 1999*", que estipuló: "La *cultura* es concebida como particularidades nacionales y regionales y fundamentos históricos, culturales y religiosos diversos"[288].

Las tesis concernientes a *relativismo cultural* se basan en serie de principios, entre los que se destacan: 1) Diversidad cultural entre Estados y dentro de los Estados; 2) derecho a la variedad cultural; 3) reconocimiento de derechos culturales de grupos con identidad cultural diferenciada a la de las mayorías; 4) protección a las minorías; 5) pluralidad cultural (interculturalidad).

La *titularidad* de los *derechos* es *colectiva*, congruente con las condiciones y características de cada congregación cultural. Son *derechos relativistas* o *particularistas*, que deben respetar las peculiaridades de cada *minoría cultural nacional* (etnia, idioma, religión, etc.), donde los *derechos* incumben al *grupo* en su totalidad, teniendo carácter *general* frente a sus miembros, mas no se aplica a otro conglomerado. Así, no son de índole universal, como se concibe en la ideología liberal, cuya titularidad corresponde al individuo. Se procura proteger la *identidad* e *integridad* de comunidades ignoradas y lograr su reconocimiento. Ilustración son las *reivindicaciones indígenas de América*.

Se debe acatar el principio que precisa: *Ningún derecho puede ser violado por otros derechos*. Al interior de la organización estatal, cuando los *derechos culturales* ponen en riesgo los *derechos individuales* deben ser limitados y, como paliativo deben obedecerse los *estándares internacionales de derechos humanos*.

---

286 ERNESTO A. ISUANI. *BISMARCK O KEYNES: ¿QUIÉN ES EL CULPABLE?* en *ESTADO DE BIENESTAR: UN PARADIGMA EN CRISIS* de ERNESTO A. ISUANI, EMILIO TENTI FANFANI Y RUBÉN LO VUOLO. Miño y Dávila, CIEPP, Buenos Aires, 1991. P. 1.

287 MANUEL CALVO GARCÍA. "*POSICIONES UNIVERSALISTAS Y TESIS PARTICULARISTAS*". Mimeógrafo. Doctorado de Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Septiembre de 2001. P. 1.

288 "*XIX CONFERENCIA MUNDIAL DE VIENA DE 1999*". También, se han referido en esa misma dirección *American Anthropological Association* (1947), *Declaración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo* (1997), ELEONOR ROOSEVELT y algunos artículos de la *Conferencia Mundial de los Derechos Humanos* (II.25 y II.26).

Las *culturas minoritarias* no deben pretender salvaguardar intereses culturales contrarios a los *derechos universales*. Asimismo, los *derechos generales* deben respetar los *derechos específicos* de individuos que integran colectivos minoritarios o marginados[289].

Cuando se presentan *conflictos* entre derechos, se deben impulsar fórmulas de concertación, como *diálogo*, *conciliación*, *negociación*, *mediación* o *arbitraje*. Nunca se debe recurrir a la coacción o imposición.

Antonio Enrique Pérez Luño, pese a simpatizar con la *universalidad*, le preocupa en la práctica escenarios de injusticia que enturbian el excelso espíritu de la *generalidad*; se refiere a la "marginación de grandes sectores de la humanidad del goce pleno de los *derechos* y *libertades* allí proclamados"[290]. Identificó al *relativismo cultural* o *particularista* como contexto del mundo contemporáneo. Disertó: "En nuestro tiempo la *condición posmoderna* plantea como valores alternativos, las *pulsiones emocionales*, el *particularismo* y la *diferencia*... Aquello que enaltece en mayor medida al ser humano es su esfuerzo por destacar los rasgos que le hacen diferente de los demás..."[291]. Concluyó: "La *titularidad* de los *derechos*, enunciados como *derechos humanos*, no va a estar restringida a determinadas personas o grupos privilegiados, sino que va a ser reconocida como atributo básico inherente a todos los hombres, por el mero hecho de su nacimiento"[292].

El *Estado social* ha repercutido en el ámbito universal con presencia activa de gobiernos, organizaciones internacionales, agencias transnacionales (como organizaciones no gubernamentales -*ONG*-), entre otros agentes.

Se confiere significancia a las *ONG*, debido a la trascendencia alcanzada en análisis de *políticas públicas* y dados sus *propósitos altruistas*. Se destacan variados objetivos: *Ayuda humanitaria*, *desarrollo económico*, protección a *derechos humanos*, salvaguardia del *derecho internacional humanitario*, amparo a *grupos sociales vulnerables*, prevención y atención a *desastres* y *defensa del medio ambiente*. Todos concernientes a fines *filantrópicos* circunscritos al *Estado asistencial*. El *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas* precisó las *ONG* como: "Cualquier organización no creada por vía de acuerdos intergubernamentales,... incluso aquellas que acepten miembros designados por autoridades gubernamentales, siempre que dichos miembros no obstaculicen la libre expresión de la opinión en esas organizaciones"[293].

Esther Barbé las definió como: "Asociaciones o grupos, constituidos de modo permanente por particulares (individuos o colectivos) de diversos países (mínimo tres), que tienen objetivos no lucrativos de alcance internacional"[294].

Algunas *ONG* de repercusión mundial son: *Amnistía Internacional*, *Médicos Sin Fronteras*, *Cámara de Comercio Internacional*, *Club de Roma*, *Comité Internacional de la Cruz Roja*, *Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, *Ejército de Salvación*, *Greenpeace*, *Cáritas*, *Orden de Rosacruz*, *Federación Sindical Mundial*, *Club Rotario Internacional*, *Club de Leones*, *Asociación Scout Internacional* y *Unión Interparlamentaria*.

Reto que debe afrontar el *Estado asistencial* es la preservación del *statu quo* frente al *nuevo orden económico, político, social y cultural*. Se protege la *justicia social*, propulsando atenuar la concentración de la riqueza, la iniquidad, la pobreza absoluta, entre otros aspectos indeseables (alta mortalidad, morbilidad, hambruna, desnutrición, corrupción, inmoralidad, maltratos, analfabetismo, drogadicción, abusos por posición dominante, imperfecciones del mercado, discriminación, ultrajes, favorecimientos, etc.). Igualmente, se promueve el respeto al ser humano en conflictos armados u otros actos bélicos

289 EUGENIO COSTA. *LE MINORANZE NEL DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO*. Gallizzi, Sassari, 1968.

290 ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. *LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. Series de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 23. Orientada por LUIS VILLAR BORDA. P. 21.

291 Id. P. 28. Al respecto cita a: J. F. LYOTARD. *LA CONDICIÓN POSTMODERNA*. Gedisa, Barcelona, 1989. E. DENNIGER. "*RACIONALIDAD TECNOLÓGICA, RESPONSABILIDAD ÉTICA Y DERECHO POSTMODERNO*" en *DERECHOS HUMANOS Y CONSTITUCIONALISMO ANTE EL TERCER MILENIO*. Marcial Pons, Madrid, 1996. J. BALLESTEROS. *POSTMODERNIDAD: DECADENCIA O RESISTENCIA*. Tecnos, Madrid, 1989.

292 Id. Pp. 47, ss.

293 *YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS 1944/95*. Vol. 1, Union of International Associations / Saur, Munich, 1995. P. 1616.

294 ESTHER BARBÉ. *RELACIONES INTERNACIONALES*. Tecnos, Madrid, 1995. P. 177.

(protección a derechos humanos, internacionalización de la guerra, garantías al derecho internacional humanitario, ayuda humanitaria, etc.). También se impulsan auxilios a países pobres no industrializados (periféricos, del sur, subdesarrollados, del tercer y cuarto mundo, atrasados, entre otros sinónimos).

Defensores del *Estado asistencial* se angustian frente al escenario de dependencia[295], que relega a sociedades pobres ante la hegemonía de países preponderantes, que ejercen su poderío e impulsan condiciones de injusticia, acto recriminado como imperialismo. Se piensa que se debe propender por menor desigualdad.

En el entorno mundial han irrumpido asociaciones internacionales que propenden por la protección mutua de países no industrializados, como la congregación de *países no alineados* (*NOAL*), bloques regionales, entre otras gestiones mancomunadas. También, emergen enfoques que impulsan la votación de países excluidos de las decisiones en sesiones generales o especializadas de la *Organización de Naciones Unidas* (*ONU*), para evitar la exclusividad de países prominentes (cinco con asiento permanente). No obstante, que los resultados no han sido afortunados del todo, este tipo de actuaciones ha servido de bases para contribuir al debate sobre la conveniencia de sistema económico y social mundial más equitativo y equilibrado.

En el nuevo orden mundial se habla de *regulación social*, faceta novedosa que en esencia no corresponde a características del *Estado del bienestar*, pero dado que sus propósitos altruistas que propugnan por la defensa del ciudadano es posible incorporarlo en dicho esquema de Estado. Al respecto, se refirió *Manuel Calvo García*: "Comienza a hablarse de *regulación social*, como algo distinto a *regulación económica* tradicional, para referirse a *procesos intervencionistas* con *fines de protección* de *salud* y *seguridad* -consumo, accidentes y salud laboral, etc.-; *medio ambiente* -aguas, contaminación ambiental, protección a animales y plantas, etc.-; *salvaguardia* frente a *riesgos tecnológicos* y *naturales* - seguridad nuclear, catástrofes, etc.-; superación de *discriminaciones* en *educación*, *empleo*, acceso a *vivienda*, etc."[296].

En sociedades con economías de mercado y fines benefactores, la acción estatal para alcanzar objetivos de *equidad* se ha centrado en políticas económicas internas: Fiscales (tributos progresivos y gasto público redistributivo), financieras (créditos de fomento, microcrédito y asistencia técnica a grupos marginados) y laboral (generación de empleo, protección al salario real y subsidio al paro).

Esta concepción filosófica concibe que las *políticas económicas redistributivas* sean *eficientes* para mejorar los grados de *distribución del ingreso y la riqueza* en determinada sociedad. Así, se propone gravar fuertemente al rico, mediante *impuestos progresivos*, y generar mayor *gasto público* para proveer a los pobres de bienes y servicios fundamentales para la supervivencia (alimentación, nutrición, salud, educación, agua potable, saneamiento básico, vivienda popular, redistribución de tierras, prevención de desastres, epidemias y enfermedades, seguridad social, atención a grupos vulnerables, entre otros)[297].

John Stuart Mill[298] enunció el concepto de *sacrificio igual,* y *Arthur Cecil Pigou*[299] de *sacrificio marginal*

---

295 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFERICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISCH. *NUEVA POLITICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. RAÚL PREBISCH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983. RAÚL PREBISCH. *INTRODUCCION A KEYNES*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y ENZO FALETTO. *DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*. Siglo XXI, México, 1969. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. *PROBLEMAS DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO*. Nuestro Tiempo, México, 1973. CELSO FURTADO. *DESARROLLO Y SUBDESARROLLO*. EUDEBA, 1964. OSWALDO SUNKEL Y PEDRO PAZ. *EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO*. Siglo XXI, México D. F., 1975. SAMIR AMÍN. *ACCUMULATION ON A WORLD SCALE: A CRITIQUE OF THE THEORY OF UNDERDEVELOPMENT*. Monthly Review Press, New York, 1974. ANDRÉ GUNDER FRANK. *AMÉRICA LATINA: SUBDESARROLLO O REVOLUCIÓN*. Era, México, 1976. ANDRÉ GUNDER FRANK. *CAPITALISM AND UNDERDEVELOPMENT IN LATIN AMERICA*. Monthly Review Press, Nueva York, 1967. THEOTONIO DOS SANTOS. *DEPENDENCIA Y CAMBIO SOCIAL*. Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad de Chile, 1970. RUY MAURO MARINI. *DIALÉCTICA DE LA DEPENDENCIA*. Era, México, 1973. IMMANUEL WALLERSTEIN. *THE CAPITALIST WORLD ECONOMY*. Cambridge University Press, Cambridge, 1979. IMMANUEL WALLRESTEIN. *MODERN WORLD SYSTEM*. Vol. I. Academic, New York, 1974. *CINCUENTA AÑOS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1998.

296 MANUEL CALVO GARCÍA. "*TRANSFORMACIONES DEL DERECHO Y CRISIS DE JUSTICIA*" en *REVISTA DERECHO DEL ESTADO*, No. 7. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Diciembre de 1999. P. 77.

297 Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Tercera edición, segunda reimpresión. Cap. III. Ver también: *Capítulo IV* sobre *Distribución de Ingresos y Riqueza* de este texto.

298 JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. Libro V, cap. II.

299 ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY IN PUBLIC FINANCE*. MacMillan, Londres, 1951.

orientados a diseñar tributos para propulsar la *equidad*. Se criticó a estos autores por la dificultad de medir cardinalmente el *sacrificio* y, por ello, la inconveniencia de su aplicación práctica en la vida real.

A partir de estos desarrollos se han efectuado esfuerzos empíricos para medir el *sacrificio* a través de instrumentos de índole fiscal: *Tributos* y *gasto público*.

Henry Simons[300] desarrolló los conceptos de *equidad vertical*[301] y *equidad horizontal*[302]. Con base en estos análisis, surgió la conveniencia de aplicar en la práctica *tributos progresivos* como mecanismo para asegurar la *equidad* y el *sacrificio igual*.

La *capacidad económica* de los diferentes miembros de la sociedad se determina con base en los estados financieros, que permiten constituir los *índices de capacidad de pago* (indicadores de situación económica). Se reconocen cuatro índices:

1. *Propiedad* (*activos*): En *Colombia* se consulta con la aplicación del *impuesto predial unificado* y a *vehículos automotores*.

2. *Riqueza* (*patrimonio*): *Gravamen al patrimonio*, que se ha aplicado en exclusivo a las grandes *riquezas*. En anterior oportunidad se aplicó el *impuesto a sucesiones*.

3. *Ingreso*: Se ejerce mediante el *impuesto básico a la renta* y a *ganancias ocasionales*. Antes se aplicó también a las *remesas de utilidades al exterior*. Se debate si el *impuesto de industria y comercio* corresponde a este *indicador*; algunos argumentan que sí, al tomar como *base tributaria* los *ingresos*; mientras otros consideran que se grava al establecimiento *per-se*.

4. *Consumo*: Es el indicador más utilizado en nuestro país. Existe gran número de tributos que consultan este índice, entre los que se destacan el *impuesto a las ventas* sobre el *sistema de valor agregado* (*IVA*), los *gravámenes al consumo específico* (*licores*, *cerveza*, *cigarrillos*, *loterías*, *rifas*, *juegos permitidos*, *apuestas*, *espectáculos públicos*, *timbre*, *anotación y registro*, a *beneficencia*, *degüello a ganado mayor* y *ganado menor*, *salidas al exterior*, *gasolina*, *licencias de construcción*, a *tiquetes aéreos*, a *operaciones bancarias*, al *turismo*, etc.), contribuciones por *exportaciones de café* y a las *importaciones* (*arancel aduanero*).

Otro mecanismo que suele utilizarse es el *subsidio cruzado*, que opera a través de *tarifas diferenciales* aplicables a *servicios públicos domiciliarios* (agua, alcantarillado, gas, energía, aseo y telefonía fija), en consideración a dos factores: *Categoría* (estrato socioeconómico, valor de la propiedad, tamaño del predio u otros factores o combinación de varios de estos elementos) y *rango* (cantidad de servicio demandado). Se ejerce aplicando precio superior al costo real a los grupos más pudientes, el valor real a colectividad intermedia y, se asignan *tarifas* inferiores al verdadero costo a las clases menos favorecidas, ejerciéndose el subsidio de un grupo social a otro.

También, pueden aplicarse *subsidios directos* en la prestación de *servicios públicos domiciliarios*, acorde con lo estipulado en el *artículo 368 de la Carta Política*, que reza: "La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder *subsidios*, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las *tarifas de servicios públicos domiciliarios* que cubran sus *necesidades básicas*".

En el marco institucional colombiano se dispone, además de los preceptos constitucionales (*artículos 334, 336 y 365 a 370* de la *Carta Política*), de régimen especial de *servicios públicos* domiciliarios (*Ley 142 de 1994*), que propugna por *equitativa* y *eficiente* prestación de los servicios de acueducto,

300 HENRY SIMONS. *PERSONAL INCOME TAXATION*. University of Chicago Press, Chicago, 1936. *FEDERAL TAX REFORM*. University of Chicago Press, Chicago, 1950.

301 La *equidad vertical* se refiere al tratamiento diferente que se debe otorgar a personas que tienen distinta capacidad económica. Así, el que dispone situación económica más favorable debe pagar *tarifas impositivas* más que proporcionales y el *gasto público* debe beneficiar en mayor proporción a los de menor *capacidad económica*.

302 La *equidad horizontal* implica tratamiento igual a los iguales. Dos personas con la misma *capacidad de pago* deben ser afectadas con igual proporción de *tributos*, es decir, la misma *tarifa impositiva*; igualmente, deben ser beneficiados con la misma proporción de *gastos públicos*, de lo contrario se rompe la *equidad horizontal* existente.

alcantarillado, distribución del gas combustible, energía eléctrica, aseo, telefonía fija pública conmutada y telefonía local móvil rural.

El *artículo 87* de la *Ley 142 de 1994* consagró los *principios* de *solidaridad*, *neutralidad*, *eficiencia*, *simplicidad*, *transparencia* y *suficiencia financiera* en la prestación de *servicios públicos domiciliarios*.

El principio de *solidaridad*, en armonía con sus propósitos de *redistribución*, se refiere a la máxima de *equidad vertical*. Decretó: "Al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a *fondos de solidaridad y redistribución*, para que los usuarios de estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas".

Por principio de *neutralidad*, se relaciona con el precepto de *equidad horizontal*, que señaló: "Cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro, si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales...".

La *política fiscal* tendría efectos eficaces sobre la *equidad*, solo si además de asegurar la *progresividad* real de *tributos*, existe como complemento estructura de *gastos públicos redistributivos*. En últimas, podría decirse que la acción del Estado estaría encaminada a extraerle al rico para proporcionarle al pobre, en acción análoga a la ejercida por *Robín Hood*.

El *gasto público redistributivo*, *de pobreza* o *social* consiste en aquel que va dirigido a mejorar la *curva de Lorenz* (que estima la *distribución del ingreso* en determinada sociedad). Se incluye en esta agrupación los gastos que se asignan en exclusivo a los grupos sociales menos favorecidos (es decir, las personas que disponen capacidad económica media o alta quedan excluidos de este beneficio, porque disponen recursos para su propia financiación). Se incluyen erogaciones como: Agua potable, saneamiento ambiental, salud, nutrición, prevención de enfermedades, previsión de desastres, vivienda social, educación básica y técnica, seguridad social, atención a grupos vulnerables, entre otras.

Se hace énfasis en la aplicación del gasto público como instrumento para el logro de la redistribución del ingreso.

Existen dos orientaciones esenciales sobre el gasto público desde el punto de vista de las políticas públicas sociales[303]:

- Enfoque de necesidades básicas insatisfechas: Consagrado en el marco institucional colombiano, *Carta Política* (*artículos 324, 350, 357* y *366*). Propugna satisfacer los derechos fundamentales del ciudadano, otorgando prelación a las colectividades menos favorecidas de la sociedad (indigentes, menesterosos, grupos vulnerables). Para identificar estas comunidades se emplean indicadores económicos, como: Ingredientes utilizados en la vivienda, grado de alfabetización, cantidad y calidad de servicios públicos domiciliarios disponibles, número de individuos que comparten el hogar y cantidad de personas económicamente dependientes del cabeza de familia. Se pretende mejorar la condición de hogares en situación de miseria y pobreza extrema. Frente a esta visión del gasto público social surge la pregunta: ¿Qué acontece con personas que no disponen vivienda formal o no poseen familia? Ejemplo: Indigentes, pordioseros, gamines, y, en general, gente de la calle.
- Postura sobre orientación del gasto público para mejorar la capacidad cognitiva y productiva del ser humano: Enfatiza en propósitos que aseguren al ciudadano el ejercicio real y satisfactorio de la actividad laboral. Se preocupa en esencia de la ocupación y de la generación de remuneración periódica. Considera que el ingreso individual se encuentra en función de la capacitación que logre el ciudadano y, además, depende de las condiciones y características de la actividad laboral y del hábitat. De esta manera, se insiste en actividades como disponibilidad de empleo, enseñanza, adiestramiento, formación, vivienda, agua potable, saneamiento básico, higiene, alimentación, nutrición y salud. Asimismo, esta interpretación es incompleta, al no incorporar otras exigencias esenciales, como: Previsión de desastres,

303 CARLOS EDUARDO VÉLEZ. *GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD: LOGROS Y EXTRAVÍOS.* Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996. Pp. 347, ss.

atención a grupos vulnerables, justicia, recreación, entre otros requerimientos básicos.

En *Colombia* se ha otorgado prioridad al primer criterio; mas, el segundo dictamen no es ignorado. Lo lógico es armonizar ambos enfoques: Necesidades básicas insatisfechas y desarrollo de las capacidades de los ciudadanos. Aspecto acogido en el artículo 366 de la Carta Política, que taxativamente proclamó: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable... Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación". Fíjese que en esta disposición constitucional se combinan los dos enfoques en consideración.

Igualmente, el *artículo 350* de la *Constitución Política*, precisó: "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social... Excepto casos de guerra exterior o seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra erogación... En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa... El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".

Además, los *artículos 356* y *357*, establecían respectivamente la *participación de municipios en ingresos corrientes de la nación*, que consultaba *número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas* y *nivel relativo de pobreza de la población* y el *situado fiscal*, que era asignado acorde con la *proporción al número de usuarios actuales y potenciales de servicios de educación y salud*. Estos esquemas mediante *Acto Legislativo No. 1 de 2001* fueron fusionados en el *sistema general de participaciones*, manteniendo los factores de índole social, con base en los siguientes criterios: Para *educación* y *salud*: *Población atendida* y *por atender*, *población urbana* y *rural*, *eficiencia administrativa* y *fiscal* y *equidad*, y para otros sectores: *Población total*, *censo urbano* y *rural*, *eficiencia administrativa* y *fiscal* y *pobreza relativa*.

1.5.6 ESTADO DUAL O MIXTO

Hay escepticismo sobre la posibilidad de concebir esquema de Estado que estipule los variados propósitos trazados de forma específica por cada sistema de Estados estudiado hasta ahora.

En efecto, desde mediados del siglo XX surgió el sistema de Estado nominado *dual o mixto*, que armoniza la acción activa del Estado con régimen de economía de libertades de mercado. Así, se gestó enfoque económico orientado a conciliar los diversos esquemas de Estados y procurar la concertación entre las gestiones pública y privada.

El esquema del *Estado dual* se apoya en el principio que las esferas públicas y privadas disponen ventajas para el logro de determinados objetivos. Se concibe que el sector privado ostenta fortalezas en las funciones de asignar de manera *eficiente* los recursos económicos disponibles y asegurar el *crecimiento económico* y el sector público posee virtudes en los propósitos de *distribuir de forma equitativa los ingresos y la riqueza* y lograr la *estabilidad económica*.

La *propiedad* sobre medios e instrumentos de producción pierde trascendencia en el *Estado dual*, aspecto de gran significancia para otros esquemas de Estado, como el *liberal* y el *de planificación central*.

Alvin Hansen se refirió al *Estado dual* como resultado de la fusión de la economía capitalista privada, prevalente en el sistema liberal, y la participación activa del Estado, que desde la tercera década del siglo XX fue proclive a socializar la producción, el consumo y el ingreso. El siguiente texto sintetiza su concepción: "Un *sistema dual* de producción es un sistema híbrido entre la *economía capitalista privada* y la *economía socializada*, puede tener las desventajas de mezclar dos sistemas tan contradictorios... Sin embargo, el *sistema dual* tiene evidente ventaja sobre el *sistema socialista*, en cuanto ofrece al individuo mayor *libertad* y no está sujeto al poder coercitivo de una autoridad altamente centralizada... El *sistema mixto* también tiene ventajas al considerar el problema puramente económico de eficiencia y eficacia. Un sistema excesivamente colectivizado tiene probabilidad de originar pérdida de eficiencia. La economía

puramente capitalista, a pesar de lograr alto grado de eficiencia, tiende a reducir la producción, debido a la influencia de elementos monopolísticos, y es incapaz de enfrentarse con problemas de estabilidad y ocupación plena de recursos... El *sistema dual* de producción ofrece ventajas desde el punto de vista de la estabilidad, porque es posible establecer mayor control sobre el ritmo de inversión... La economía dual de consumo ofrece mayores posibilidades de lograr alto grado de ocupación..."[304].

El esquema de *Estado mixto o dual* admite la cooperación entre particulares y el Estado para ejercer actividades complementarias o subsidiarias, al reconocer sus deficiencias en campos y procesos específicos, confiándole al otro la opción de asegurar adecuada producción de bienes o prestación de servicios. Al respecto, se refirió *Manuel García-Pelayo*, quien precisó: "Estado y sociedad son dos sistema interrelacionados entre sí, a través de relaciones complejas... Lo que los norteamericanos denominan '*complejo público-privado*', en el cual muchas de las funciones del Estado se llevan a cabo por entidades privadas, a la vez que estas no pueden cumplir sus fines privados sin participar en las decisiones estatales. En realidad, se trata de nuevo planteamiento del problema clásico de las relaciones entre el Estado y sociedad que, en términos de abstracción sistémica, podría expresarse de la siguiente manera: El sistema estatal y el sistema social, sin perjuicios de su respectiva autonomía, son parte del meta-sistema, es decir, hay que considerarlos desde la perspectiva de sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y poseen cualidades y principios estructurales igualmente complementarios"[305].

En la práctica, en el *Estado mixto o dual* adquiere trascendencia el concepto de *Estado empresario* o *manager*[306], entendido como sistema estatal que asume propósitos orientadores y desempeña rol de líder en la gestión económica y se identifica por disponer infraestructura y vocación técnica, tecnológica, transformadora e investigativa.

El *Estado empresario* o *manager* es esquema administrativo basado en *reglas de gestión* y *dirección* heredadas del ejercicio empresarial privado. Impulsa los *principios de economía*, *eficiencia*, *eficacia*, *efectividad*, *ética*, *equidad*, *ecología*, *solidaridad*, *neutralidad*, *racionalidad*, *complementariedad*, *productividad*, *rentabilidad* y *competitividad*, que se deben procurar en entorno basado en *reglas de programación*, *planificación*, *disponibilidad de planes y programas*; disponer adecuados esquemas de *diagnósticos* que permitan establecer *fortalezas*, *debilidades*, *oportunidades* y *amenazas*; instauración de *sistema general de calidad*, *definición de prioridades*, *fijación de políticas*, *designación de jerarquías en la organización*, *disponibilidad de manuales, procedimientos y funciones*, *régimen de premios y castigos*; *gestión basada en resultados*, *impulso a satisfactorios resultados económicos y financieros*; *actividades basadas en procesos* y, en general, *actitud gerencial*. Aspectos que deben coordinarse con amplia *participación ciudadana*, aspirando *consenso general*, *legitimidad* y *gobernabilidad*.

El *Estado empresario* cede al sector privado actividades que tradicionalmente asumía el sector público. Así, reduce su tamaño, el grado de ejecución presupuestal, su inversión, la dimensión de la *burocracia*, el grado de endeudamiento y su presencia en variadas actividades. Obedece a que el Estado complejo o excesivo ha entrado en crisis, al ser proclive a condiciones de déficit fiscal estructural, endeudamiento excesivo, tributación onerosa y erogaciones desatinadas, escenario que afecta la actividad productiva, origina estanflación, reduce fuentes de ingresos y ahorro y repercute negativamente sobre las variables económicas, como producción, consumo, precio, empleo, ingreso, ahorro, inversión. *Michel Crozier* argumentó: "Todos los análisis comparativos muestran que la crisis de la administración pública es universal. Todos los países desarrollados tienen problemas del mismo orden... En las sociedades complejas su tejido social es por consiguiente difícil de administrar... Su enorme masa administrativa

304 ALBIN H. HANSEN. *POLÍTICA FISCAL Y CICLO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Pp. 344, ss.
305 MANUEL GARCÍA-PELAYO. *LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.* Alianza Universidad, Madrid, 1995. P. 25.
306 JOHN GARRETT. *THE MANAGEMENT OF GOVERNMENT*. Hammondsworth, Penguin, 1972. JOHN GARRETT. *MANAGEMENT BY OBJECTIVES IN THE CIVIL SERVICE*. John Garrett and S. D. Walker, London, 1969. CORRUPTION AND GOOD GOVERNANCE. *MANAGEMENT DEVELOPMENT AND GOVERNANCE DIVISION, BUREAU FOR POLICY AND PROGRAMME SUPPORT*. United Nations Devel. New York, 1977. JOSEPH A. SCHUMPETER. *CAPITALISMO, SOCIALISMO Y DEMOCRACIA*. Aguilar, Madrid, 1971. JOSEPH A. SCHUMPETER. *TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

constituye el eslabón débil de nuestros sistemas sociales modernos"[307].

Frente a este entorno se precisa dimensión pequeña del Estado, factible de administrar, que no ejerza efectos nocivos sobre la actividad económica, que no repercuta negativamente sobre el ingreso, el ahorro, la inversión, la producción, el empleo y el consumo.

1.5.7 ESTADO NEOLIBERAL

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI en variados escenarios de *Estados Unidos de América* y del *Reino Unido* surgieron políticas de reducción del tamaño del Estado y privatizaciones[308], como antagonismo a los postulados de *intervención del Estado* de *John Maynard Keynes* y a las tendencias al estatismo que fueron impulsadas desde principios del siglo XX[309].

Desde el punto de vista histórico, su advenimiento procede de la 'aplicación de políticas públicas dirigidas a trasladar actividades públicas al sector privado', contrarias a la *estatización*, impulsadas por hechos como viraje político surgido en la *Unión Soviética*, ocaso de la *guerra fría* y presunta crisis acaecida en el modelo de *intervencionismo de Estado*, suscitada por excesos en gasto público, endeudamiento y tributación e ineficiencias y crisis de muchas entidades públicas, que para algunos autores originaban distorsiones a las fuerzas del mercado. Algunos de estos hechos fueron destacados por el *Banco Mundial*, que además recalcó algunos efectos negativos de su aplicación práctica: "El colapso de la *Unión Soviética*, que ya había dejado de ser modelo atractivo, fue el golpe de gracia de la era del desarrollo. De repente, el fracaso del sector público, incluida la quiebra de empresas estatales, se hacía patente. Los gobiernos empezaron a adoptar políticas encaminadas a reducir el ámbito de la participación pública en la economía. Se contuvo la intervención estatal en producción, precios y comercio. En amplios sectores del mundo en desarrollo empezaron a arraigar estrategias en armonía con el mercado. El péndulo había oscilado desde el modelo de desarrollo dirigido de los años sesenta y setenta hasta el estado minimalista de los ochenta... Como sucede a menudo cuando los cambios de perspectivas son demasiados radicales, los países fueron demasiado lejos. Hubo falta de coordinación en los esfuerzos por recuperar el equilibrio entre gasto público y endeudamiento, y se podaron muchas veces las ramas sanas junto con las secas. Para cumplir sus obligaciones, algunos países agobiados por la deuda han reducido radicalmente los fondos para programas fundamentales en sectores de educación, salud e infraestructura con la misma o, inclusive, mayor, frecuencia con que han recortado los destinados a programas de baja prioridad, cuerpos de funcionarios hipertrofiados y empresas con pérdidas... En algunos países, la crisis ha desembocado en colapso total del sector público. En otros, la erosión de su capacidad ha llevado a organizaciones no gubernamentales y populares, sociedad civil en términos generales, a tratar de ocupar su lugar... Sin Estado eficaz, el desarrollo es imposible"[310].

En el contexto contemporáneo ha surgido la filosofía de las *privatizaciones*; en especial, durante las tres últimas décadas del siglo XX. Han sido cardinales protagonistas los mandatos de *Ronald Reagan* en *Estados Unidos* y *Margaret Thatcher* en *Gran Bretaña*.

Estas políticas públicas se sustentan en desarrollos académicos. Sobresalen las contribuciones de *Friedrich Von Hayek*[311], las teorías económicas proferidas por la corriente *CHI-VI-LA* (*Universidades de Chicago*,

307 MICHEL CROZIER. *ESTADO MODESTO, ESTADO MODERNO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992. P. 65.

308 Se destaca como punto de partida el *Acta de Procedimiento Administrativo* (*Administrative Procedure Act*) firmada en 1946 durante el gobierno del presidente *Franklin Delano Roosevelt* en los *Estados Unidos de América*, que no obstante estar influenciado por los desarrollos de *intervencionismo estatal* de *Keynes*, logró armonizar el proceso de *planificación estatal* con programas de alto contenido social, permitiendo amplia cooperación entre el sector público y privado. Entre sus acciones se destaca el asomo tímido de *privatizaciones*.

309 Se resalta, de un lado, las incidencias de la *ideología marxista* de *planificación central* en países como *Rusia*, otros países de *Europa Oriental*, *China* y más tarde, *Cuba*, y, de otro, las tendencias de generar empresas públicas y mixtas en muchas sociedades de mercado, como respuesta a las teorías de *intervencionismo estatal* de *Keynes*.

310 BANCO MUNDIAL. *EL ESTADO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN* en *INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1997*. BIRF, Washington, 1997. P. 26.

311 FRIEDRICH VON HAYEK. *LAW LEGISLATION AND LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1973. FRIEDRICH VON HAYEK. "*DENATIONALIZATION OF MONEY*" en *ECONOMICS FREEDOM*. Basil Blockwall, Oxford, 1991. FRIEDRICH VON HAYEK. "*RESPONSABILITY AND FREEDOM*" en *THE CONSTITUTION OF LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1960.

Virginia y *Los Ángeles*), siendo sus más eminentes representantes *Milton Friedmam*[312] (precursor de la *escuela neoliberal*), *James Buchanan*[313] (líder de la *escuela de las alternativas públicas*, *Publics Choice*), *Gottfried Haberler*[314], *Anthony Downs*[315], *Gordon Tullock*[316], *J. R. Tollison*[317], *Adam Smith Institute de Londres*[318], *Madsen Pirie*[319], *John Vickers* y *George Yarrow*[320], *Le Grand* y *Robinson*[321], entre otros.

Friedrich Von Hayek, el más ferviente representante del pensamiento liberal contemporáneo, entendió que la "libertad es independencia frente a la voluntad arbitraria de un tercero" y que solo es posible lograrla "confiriendo al Estado el monopolio de la coacción"[322].

El "*neoliberalismo*", cuyo principal exponente es *Milton Friedman*[323], ha sido ferviente defensor de las *libertades del mercado* y acusa a *Keynes* como causante de las grandes dificultades que padecen las economías modernas en materia de estabilización, por haber recomendado la acción estatal, sugerencia acatada por muchos gobiernos. Propulsó el equilibrio presupuestal y consideró nocivo cualquier acción gubernamental mediante política económica (fiscal, monetaria, crediticia, cambiaria o internacional) para resolver situación de inestabilidad económica; argumentó que solo la libre empresa, el libre juego de la oferta y de la demanda en el mercado y la propiedad privada sobre los medios de producción aseguran economía sana. Conceptuó que ante todo debe asegurarse la eficiencia en el proceso productivo, lo que se garantiza únicamente con la acción del sector particular o empresarial, que expone un capital y promueve su mejor utilización.

Milton Friedman se ha destacado en el ejercicio de la docencia en la *Universidad de Chicago*; su doctrina se basa en la defensa del *capitalismo competitivo* y de la *libertad económica y política*, como alternativa para solucionar y resolver las grandes deficiencias y dificultades que se generan por mercado obstaculizado por la acción estatal, que apunta, en su criterio, hacia crisis económica generalizada en la sociedad. La actuación del Estado debe dirigirse solo a asegurar el ejercicio de la libertad. Emuló el pensamiento económico profesado por *Adam Smith*. Controvirtió de forma vehemente los postulados de *Keynes*, cuya aplicación consideró nociva para la sociedad. El siguiente aparte compendia la postura de la escuela abanderada por el Profesor *Friedman*:

> "La idea clave de *La riqueza de las naciones* de *Adam Smith* es engañosamente sencilla: Si un intercambio entre dos partes es voluntario, no se llevará a cabo a menos que ambas crean que dicho intercambio les beneficia. Muchos errores económicos derivan del olvido de esta sencilla idea, de la tendencia a creer que hay una verdad inmutable: que una parte solo puede ganar a expensas de la otra… El sistema de precios es el mecanismo que desempeña esta misión sin necesidad de una dirección centralizada… El mérito de *Adam Smith* consistió en reconocer que los precios que se establecían en las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores -en un mercado libre- podían coordinar

312 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979.

313 JAMES BUCHANAN M. *THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991. JAMES BUCHANAN M. *THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF FISCAL CONSTITUTION*. Cambridge University Press, New York, 1980.

314 GOTTFRIED HABERLER. *ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE*. 1961. GOTTFRIED HABERLER. *A SURVEY OF INTERNATIONAL TRADE THEORY*. Priceton University, 1967. GOTTFRIED HABERLER. *THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE*. London, 1936.

315 ANTHONY DOWNS. AN ECONOMIC ANALYSIS OF DEMOCRACY. Harper and Row, New York, 1957.

316 JAMES BUCHANAN M. Y GORDON TULLOCK. *THE CALCULUS OF CONSENT*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1960.

317 JAMES BUCHANAN M., J. R. TOLLINSON Y GORDON TULLOCK. *TOWAR A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY*. Texas & Michigan University Press, Dallas, 1980.

318 ADAM SMITH INSTITUTE. *PRIVATIZATION WOLDWIDE*. Print Service London, London, 1986.

319 MADSEN PIRIE. *DISMANTLING YHE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION*. National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985.

320 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

321 JULIAN LE GRAND Y RAY J. ROBINSON. *PRIVATISATION AND THE WELFARE STATES*. Allen & Unwin, London, 1984.

322 FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *NUEVOS ESTUDIOS EN FILOSOFÍA, POLÍTICA, ECONOMÍA E HISTORIA DE LAS IDEAS*. Eudeba, Buenos Aires, 1981. P. 77

323 MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis - Biblioteca Economía, Barcelona, 1983. MILTON FRIEDMAN. *A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY*. Fordham University Press, New York, 1960. MILTON FRIEDMAN. "*MONETARY AND FISCAL FRAMEWORK FOR ECONOMIC STABILITY*" en *AMERICAN ECONOMIC*, Vol. 38, junio de 1948. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. Rialp, Madrid, 1966. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University Chicago, Chicago, 1953. MILTON FRIEDMAN Y W. HELLER. *MONETARY VS. FISCAL POLICY*. W. W., New York, 1983.

la actividad de millones de personas, buscando cada una de ellas su propio interés, de tal modo que todas se beneficiasen… El sistema de precios funciona tan bien, con tanta eficiencia, que la mayoría de las veces no nos enteramos de ello… Las largas colas que se formaron en las gasolineras en 1974, tras el embargo del petróleo de los países miembros de la *Organización de Países Productores de Petróleo* (*OPEP*), y de nuevo durante la primavera y el verano de 1979 después de la Revolución iraní, constituyen un ejemplo reciente y claro. En ambas ocasiones se produjo un grave trastorno en el suministro exterior del crudo. Pero esto no provocó colas ante las gasolineras en *Alemania* o en el *Japón*, que dependen por entero del petróleo importado. En cambio, dio lugar a largas colas en *Estados Unidos*, aunque producimos gran parte del petróleo que consumimos, por una sola razón: porque la legislación, aplicada por un departamento ministerial, impidió que el sistema de precios funcionase… Los precios desempeñan tres funciones en la organización de la actividad económica: primero, transmiten información; segundo, aportan el estímulo para adoptar los métodos de producción menos costosos y, por esta razón, inducen a emplear los recursos disponibles para los empleos mejor remunerados; tercero, determinan quién obtiene las distintas cantidades del producto, la llamada «distribución de la renta». Estas tres funciones están íntimamente relacionadas"[324].

El soporte ideológico de la *escuela económica neoliberal* contó con respaldo de países industrializados, entidades financieras de desarrollo internacional, empresas multinacionales, potentes conglomerados económicos y, en general, importantes actores con amplia capacidad de inversión.

La *escuela neoliberal* tiene como principales exponentes a *Milton Friedman*[325] y sus seguidores, incluyendo otros destacados autores independientes como *Gottfried Haberler*[326], *Paul Samuelson*[327], *Bertil Ohlin*[328] y *Eli Heckscher*[329], quienes han sido considerados por algunos tratadistas como representantes de esta escuela. En general, defienden la *libertad* en el *comercio* y los *cambios internacional*, teorías que inspiraron las *políticas de apertura económica*.

Argumentan estos autores que el *sistema económico y financiero internacional libre* permite a las sociedades obtener múltiples beneficios: 1) Adquirir materias primas, insumos y bienes de capital no producidos internamente u obtenidos en forma insuficiente, indispensables para asegurar incrementos en las tasas de crecimiento económico y lograr mayor avance económico. 2) Conseguir bienes y servicios de consumo escasos, que permiten resolver importantes necesidades. 3) Vender bienes y servicios obtenidos en forma abundante en el proceso productivo interno, originando fuentes de ingresos a los países. 4) Lograr competitividad, al impulsar mayor productividad de los factores productivos y ampliar la eficiencia en el proceso productivo. 5) Permitir transferencia tecnológica, que hace más dinámico el proceso económico y aumenta los grados de ahorro, inversión, producción, empleo e ingreso internos. 6) Lograr traslación de capitales, mediante el acceso de inversión extranjera y recursos del crédito a la actividad económica doméstica.

En estas condiciones, las *libertades económicas* en el *comercio internacional* se sustentan en *tipo de cambio libre*, *flotante*, *flexible* o *no intervenido* y en esquema de intercambio internacional que reduzca a lo máximo o, en lo posible, elimine barreras a las importaciones (aranceles y medidas paraarancelarias) y estímulos a las exportaciones (incentivos tributarios y subsidios).

Entre sus razonamientos sobresalen[330]: Alcanzar mayor eficiencia y eficacia económica, acrecentar la competitividad, disminuir el déficit fiscal, auspiciar el crecimiento económico, renovar los esquemas

324 MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1983. Pp. 30, ss.

325 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979. MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS.* University of Chicago Press, Chicago, 1953.

326 GOTTFRIED HABERLER. *ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE.* 1961. GOTTFRIED HABERLER. *A SURVEY OF INTERNATIONAL TRADE THEORY*. Princeton University, 1967. GOTTFRIED HABERLER. *THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE*. London, 1936.

327 PAUL SAMUELSON. "*THE GAINS FROM INTERNATIONAL TRADE*". Canadian Journal of Economics and Political Science, mayo de 1939.

328 BERTIL OHLIN. *INTERREGIONAL AND INTERNATIONAL TRADE.* Cambridge, Harvard University Press, 1933.

329 ELI HECKSCHER. *READING IN THEORY OF INTERNATIONAL TRADE.* Philadelphia, 1949. ELI HECKSCHER. *THE EFFECTS OF FOREIGN TRADE ON THE DISTRIBUTION OF INCOME.* American Economic Association.

330 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997. Capítulo II, sección D.

de producción, distribución y consumo, innovar la gestión estatal, ampliar la participación del sector privado, democratizar la propiedad, vigorizar el mercado de capitales, reducir el endeudamiento público, atenuar injerencias políticas, ultimar la corrupción, incrementar la regulación estatal, atraer la inversión foránea, etc.

Los autores neoliberales consideran que la política económica interna (fiscal, monetaria, financiera y crediticia) debe ser orientada hacia las libertades, para alcanzar debida armonización con las políticas externas de *librecambio*.

La *escuela neoliberal* defendió de manera efusiva las libertades económicas. Consideró inconveniente la intervención del Estado en el proceso económico y explicó el fenómeno de ciclos económicos como secuela de decisiones equívocas de políticas públicas, en particular en la injerencia ejercida sobre la oferta monetaria.

En resumen, el profesor *Friedman* consideró que el Estado no debe intervenir en la economía y, en relación con la soberanía monetaria, debe limitarse a mantener ritmo moderado y constante en el crecimiento de la oferta de dinero, a través de mecanismo rígido de índole legal, que reduzca la discrecionalidad a las autoridades monetarias.

En relación con la política fiscal, el profesor *Friedman* justificó los siguientes lineamientos: No debe ser utilizada con propósitos de estabilización económica; debe impulsarse el equilibrio presupuestal; erogaciones e ingresos públicos deben ser discretos, para no entorpecer la gestión privada. En últimas, considera que la política fiscal debe reducirse a la mínima expresión, solo se justifican las erogaciones netamente públicas, como las destinadas a procurar soberanía, defensa, seguridad, orden, justicia. Los tributos deben ser reducidos y, prácticamente, eliminarlos para no afectar los ritmos de avance económico.

En términos de estabilización económica externa, el profesor *Friedman* propone: Equilibrio en la balanza de pagos, que debe lograrse mediante tipos de cambios flexibles, acorde con el libre juego de la demanda y oferta de divisas y se debe evitar el proteccionismo estatal en la actividad económica internacional: Restricciones a importaciones (aranceles y medidas para-arancelarias, cuotas, licencias previas, prohibiciones, depósitos previos, entre otras) e incentivos a las exportaciones. Considera que deben evitarse los ajustes, que se fundamentan en la generación de recesión interna.

Recapitulando, *Milton Friedman* se ha destacado en el ejercicio de la docencia en la *Universidad de Chicago*. Su doctrina se basa en la defensa del *capitalismo competitivo* y de la *libertad económica y política*, como alternativa para solucionar y resolver las grandes deficiencias y dificultades que se generan por efecto de la presencia de mercado obstaculizado por la acción estatal, que apunta, en su criterio, hacia crisis económica generalizada en la sociedad. La actuación del Estado debe dirigirse únicamente a asegurar el ejercicio de la *libertad*; para promulgar esta tesis toma como referente el desarrollo doctrinario esbozado por *Adam Smith*. Controvierte vehementemente los postulados de *Keynes*, cuya aplicación considera ampliamente nociva para la sociedad.

El tema de la *privatización* ha venido ganando interés en forma paulatina, no solo en países industrializados, sino también en países en vía de desarrollo. En principio, la temática se limitaba al marco ideológico de *autores neoliberales*; no obstante, recientemente ha trascendido como instrumento de política económica y es tema de estudio de variadas concepciones ideológicas. Se orienta por la disertación que es necesario reducir el tamaño del Estado.

En *América Latina* los sistemas de *privatización* se introdujeron en *Chile* durante el gobierno militar de *Augusto Pinochet*, a tal punto que algunos tratadistas lo consideran práctica de tendencia derechista. Pero súbitamente se extendió a otros países del hemisferio agobiados por dificultades en sus finanzas públicas y por desajustes en sus estructuras económicas, de tal manera que tuvo acogida en países como *México*, *Argentina*, *Brasil* y *Uruguay*. Después, penetró en otras sociedades como las colombiana, venezolana y peruana. En algunas circunstancias debió asumirse como imposición, dentro de las *políticas de ajuste económico*, impuestas por entidades internacionales de desarrollo, como el *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*) y el *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (*BIRF*), como requisito básico para acceder a sus líneas de crédito.

En *Chile*, precursor del proceso de *privatización* en *América Latina*, tuvo como antecedente importante el golpe militar sangriento propiciado al presidente socialista *Salvador Allende*, que permitió incubar y aplicar preceptos neoliberales, con la participación activa de *Sergio De Castro*, discípulo de *Milton Friedman* en la *Universidad de Chicago*, y hombre de confianza de *Augusto Pinochet*, como consejero del gobierno y ministro de economía.

Sobre la trascendencia y difusión que han venido experimentando los programas de *privatización* en el mundo, en especial, en *Inglaterra*, se refirieron *John Vickers* y *George Yarrow*. Al respecto sugirieron: "Las *políticas de privatización* están ahora en marcha por todo el mundo -en *Europa*, *Norteamérica*, *Japón* y numerosos países en desarrollo y de industrialización reciente-, pero en ninguna parte con tanto vigor y amplitud como en *Gran Bretaña*. Cuando la señora *Thatcher* llegó al poder en 1979, las empresas de propiedad estatal generaban cerca del 11,5% del producto interno bruto. En junio de 1987, cuando obtuvo su tercera victoria electoral, esa cifra había bajado a cerca de 7,5%. En el proceso, más de un millón de empleados fueron transferidos al sector privado y cerca del 90% adquirió acciones en sus compañías, mientras que se triplicaba el número total de accionistas privados de *Gran Bretaña*"[331].

El proceso de reducción del *estatismo*, *privatizaciones*, se armoniza con otras políticas públicas como liberalizaciones y apertura de mercados, que permiten a particulares emprender actividades económicas que eran exclusivas del Estado. Así, el sector público cede al privado amplias ejecutorias, a cambio de asumir papel regulador.

La regulación pretende proteger a usuarios y consumidores, para garantizar calidades apropiadas, precios justos e impedir abusos. Así, surgen las *políticas anti-trust*, que procuran evitar distorsiones por posición dominante y concentración.

En la práctica, la gestión estatal en la actividad económica se ha desplegado mediante tres mecanismos: Acción directa (intervención directa de ministerios, departamentos administrativos y otros entes del sector centralizado del Estado), participación indirecta (a través de entidades del sector descentralizado, tales como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas públicas, entidades especializadas -empresas sociales del Estado, empresas públicas prestadoras de servicios públicos, universidades autónomas, institutos tecnológicos-) y otorgamiento de concesiones a terceros.

Al respecto, se refirió *Sabino Cassese*[332], tomando como referente la experiencia de *Italia*:

- *Asunción directa del Estado*. Mediante organismo inserto en la Administración, como ministerios, secretarías, departamentos, etc., que correspondería al sector centralizado del Estado en nuestra organización administrativa.
- *Gestión indirecta*. A través de entes públicos erigidos para ejercer esta actividad, como institutos, establecimientos, corporaciones o empresas públicas, concierne al sector descentralizado del Estado.
- *Concesión*: Actividad reservada por el sector público, pero su gestión emprendedora transferida a persona natural o persona jurídica por acciones, mixta o privada. El ente concesionario no hace parte de la organización del Estado o, de serlo, estaría inserto en el sector descentralizado.

El esquema tradicional entró en crisis durante las últimas décadas del siglo XX en todo el universo, siendo sustituido el proceso netamente público por sistema empresarial (en particular, mediante *sociedades por acciones*). En algunos casos, el Estado mantiene la propiedad, pero debe asumir talante '*empresarial*', al reemplazar sus patrones de organización y gestión. El novedoso sistema propulsó la *competencia* y *apertura de mercados en la administración de empresas estatales*, con énfasis en las entidades de servicios públicos, con el propósito de garantizar los *derechos a los usuarios*, afianzar la *eficiencia*, impulsar propósitos de beneficio general y evitar abusos por posición dominante o concentración (políticas *antitrust)*.

331 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. P. 64.

332 SABINO CASSESE. *LA NUOVA COSTITUZIONE ECONOMICA*. Lateza, Bari, 2000. Cap. V, pp. 83 y ss.

Resulta interesante traer como ilustración el *caso italiano*, que presentó gran viraje en sus instituciones. Esta evolución se gestó por crisis padecidas en el sistema político, económico e institucional italiano convencional a finales de la década de los años ochenta, que coadyuvó a grandes reformas financieras y económicas, conocidas como *XI legislatura*[333] (período 1992 a 1994).

En esta evolución tuvieron influencia los postulados de los *tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*, que han suprimido la reserva originaria en cabeza del Estado y promovido los principios de libertad de iniciativa económica y competencia. La autoridad comunitaria promulgó directivas que obligaron a los países miembros a liberalizar la actividad productiva y distributiva en sectores como telecomunicaciones, correos, transporte, energía, electricidad, entre otros. Del *Tratado de la Comunidad Europea* se resaltan sus *artículos 16, 86* y *95*[334].

Se pretende que la actividad estatal sea orientada acorde con principios generales de eficiencia, economía y eficacia y con propósitos de obtener relación beneficio-costo positiva a valor presente neto y no incurrir en costos de oportunidad. Se asume características de *Estado empresario* o *manager*.

Recapitulando, la transformación fundamental en la acción estatal se ha orientado al consentimiento de *libertades* para que el sector privado emprenda actividades productivas y distributivas en asuntos que eran exclusivos del Estado, inclusive en servicios públicos. Se garantiza la apertura del mercado, a cambio que el Estado asuma rol esencial de *regulador*, entendido como el *control* para asegurar los propósitos básicos encomendados a los agentes prestadores del servicio y defender los intereses de los usuarios.

La *liberalización* y la *apertura de mercados* conducen a amplia *intervención del Estado* a través de la *función reguladora*, para garantizar eximias calidades, razonables precios de bienes y tarifas de servicios y evitar distorsiones y abusos, mas reduce su acción directa en el proceso productivo.

Así, la *liberalización del mercado* va acompañada con la *regulación*, que pretenden garantizar la estabilidad del sector y asegurar el equilibrio entre oferta y demanda.

Otra herramienta de amplia significancia es la '*desreglamentación*', que procura obviar aflicciones conexas al exceso de normas, requisitos, cargas y exigencias institucionales. Empero, podría ejercer secuelas nocivas, en el sentido de poner en riesgo las alternativas de garantía y tutela del ciudadano, atentando contra sus derechos fundamentales.

---

333 La *XI legislatura* fue proceso de amplias reformas económicas y financieras, efectuadas durante dos gobiernos (*Amato* y *Ciampi*), que persiguieron modernizar las instituciones, asegurar mayor *equidad*, restablecer la credibilidad y el prestigio internacional, restaurar las *finanzas públicas* (afectadas por alto *endeudamiento*), generar fuentes de ocupación, orientar y organizar la actividad empresarial (que estaba en retardo en comparación con otros países europeos) y reducir altos grados de inflación y del costo del dinero - tasas de interés. GIULIANO AMATO. *IL MERCATO DELLA COSTITUZIONE* en *QUADERNI COSTITUZIONALI 1991*. GIULIANO AMATO. *UN GOVERNO NELLA TRANSIZIONE: LA MIA ESPERIENZA COME PRESIDENTE DEL CONSIGLIO* en *QUADERNI COSTITUZIONALI 1994*. GIULIANO AMATO. *LE AUTORITÁ INDEPENDENTI NELLA COSTITUZIONE ECONÓMICA* en *REGOLAZIONE E GARANZIA DEL PLURALISMO: LE AUTORITÁ AMMINISTRATIVE INDEPENDENTI*. Giuffré, Milano, 1997. GIULIANO AMATO. *IL POTERE E L'ANTITRUST*: *IL DILEMMA DELLA DEMOCRAZIA LIBERALE NELLA STORIA DEL MERCATO*. Il Mulino, Bologna, 2001. GIULIANO AMATO. *DICHIARAZIONI PROGRAMMATICA DEL PRESIDENTE AMATO SUL FISCO* en *DIRETTO PRATTICO TRIBUTARIO*, 1992**.** CARLOS AZEGLIO CIAMPI. *DALLA RECESSIONE ALLA RIPRESA: UN ANNO DI GOVERNO DELL'ECONOMIA*. Il Mulino, Bologna, 1995. CARLOS AZEGLIO CIAMPI. *VERSO UN NUOVO MODO DI GOVERNARE* en Nuova Antología, Roma, 1995. CARLOS AZEGLIO CIAMPI. *SFIDA ALLA DISOCCUPAZIONE.* Laterza, Bari, 1996. VINCENZO ATRIPALDI, GIUSEPPE GAROFALO, CLUADIO GNESUTTA, PIER FRANCESCO LOTITO (a cura di). *GOVERNI DE ECONOMIA: LA TRANSIZIONE ISTITUZIONALE NELLA XI LEGISLATURA*. Universitá degli Studi di Roma I 'La Sapienza', CEDAM, Padova, 1998.

334 *Artículo 86*: "Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado... Las empresas encargadas de la gestión de servicios de *interés económico general* o aquéllas que tienen carácter de 'monopolio fiscal' deben estar sujetas a las normas del Tratado, en especial, a aquéllas de competencia, en el límite de que su aplicación no obstaculice, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica confiada a ellas...". El *artículo 95* consagró la *institución* y el *funcionamiento* del *mercado interno*, que pretende evitar *abusos* por *posición dominante* y por operaciones de *concentración* (contrario, por ejemplo, a la fusión de *Avianca* y *Aces* en *Colombia*). Se entiende por *mercado interno* "el espacio sin fronteras interiores, en el que la *libre circulación de mercancías*, *personas*, *servicios* y *capitales* deben estar garantizada" (definido en el *artículo 15* del *Tratado de la Comunidad Europea*). El *artículo 16* dispuso que "salvo lo establecido por los *artículos 73* (se permiten ayudas requeridas para coordinación del transporte o correspondientes al reembolso de servicios públicos), 86 y 87 (son incompatibles las ayudas concedidas por el Estado, excepto las de carácter social otorgadas directamente a los consumidores, las destinadas a resolver daños ocasionados por calamidades naturales, las otorgadas a regiones de la *República Federal Alemana* afectadas por la división del país, las concedidas a regiones con nivel de vida anormalmente bajo, las destinadas al desarrollo de actividades y regiones siempre que no alteren las relaciones de cambio de los países miembros y aquellas otras decididas por el *Consejo Superior*, deliberando por el sistema de mayoría cualificada, sobre propuesta presentada por la *Comisión*), en consideración de la importancia de los servicios de interés económico general y del rol de la promoción de la cohesión social y territorial, la *Comunidad* y los países miembros velarán para que tales servicios funcionen en condiciones que absorban todos sus costos".

De esta forma, dentro del proceso de reducción de la participación del Estado en la gestión productiva y distributiva se han generado acciones como *privatizaciones*, *liberalizaciones*, *regulaciones*, *desconcentraciones* y *desreglamentaciones*.

1.5.8 ESTADOS ESTRUCTURALISTA Y NEOESTRUCTURALISTA

1.5.8.1 ESTADO ESTRUCTURALISTA

El *estructuralismo* impulsó la protección de la actividad económica nacional en el contexto contemporáneo. Consiste en postulados de índole económico que defienden a los países del tercer mundo, en especial a los latinoamericanos. Estos planteamientos fueron desarrollados por la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* de las *Naciones Unidas* (*CEPAL*) y tuvo como su más eximio exponente al argentino *Raúl Prebisch*[335], su director durante muchos años. Es concebida como una de las más relevantes *teorías sobre la dependencia*.

El *estructuralismo* argumentó que por efecto de la aplicación de las políticas propuestas por *Adam Smith*, sobre *ventajas absolutas en el comercio internacional*[336] y *David Ricardo*, sobre *ventajas relativas o comparativas en el comercio exterior*[337], se originó segmentación del mundo en dos grupos de países: *Céntricos*[338], especializados en la producción de manufacturas o bienes transformados, y *periféricos*[339], especializados en la producción de bienes primarios[340], que no incorporan mayor grado de valor agregado o proceso de transformación.

Raúl Prebisch fue ferviente defensor de los *países periféricos*, por motivo de las deficiencias en sus estructuras económicas, originadas por la discriminación y dependencia a las que se han visto sometidas en las relaciones económicas y financieras con países industrializados, en su glosario *países céntricos*. Como secretario ejecutivo de la *CEPAL* reveló la situación de menoscabo a la que han sido sometidos los países de *Latinoamérica* y defendió con vehemencia sus intereses.

Las políticas internas impulsadas por el *estructuralismo* se dirigen a alcanzar amplio *proceso de industrialización* y, en general, de *avance* o *crecimiento económico*, se resaltan: 1) *Política fiscal*: Tributos orientados al consumo y no a la producción. Se impulsan *incentivos tributarios* a la generación de ingreso, ahorro, inversión, producción y empleo y acciones para combatir el consumo no esencial. A través del *gasto público*, se proponen *subsidios a exportaciones*, seguros para riesgos, energía, transporte, promoción de productos en el exterior, entre otros mecanismos. 2) *Política crediticia*: Propulsa por *créditos de fomento* dirigidos a las diferentes actividades económicas del aparato productivo, con énfasis a la industria manufacturera. 3) *Política Monetaria*: Acción de la autoridad monetaria para evitar efectos inflacionarios y recesivos, orientada a asegurar moneda sana y orientar al fomento de la actividad productiva.

Prebish otorgó crucial importancia a la *acción estatal* para evitar deficiencias y resolver otros problemas estructurales de las diferentes *economías periféricas*, aun cuando reconoció que el poder gubernamental históricamente ha ejercido acciones nocivas, en especial porque su orientación y ejecución ha respondido a intereses personalistas y políticos, que son indispensables de corregir para evitar distorsiones.

El siguiente aparte resume la filosofía de *Raúl Prebisch*, en relación con la acción estatal: "El Estado, como órgano político del sistema, y sujeto, por tanto, a los cambios del poder, tiene considerable importancia en la distribución del fruto de la mayor productividad mediante los servicios que presta, la ocupación correspondiente y los ingresos que genera, así como los impuestos que costean esos servicios.

335 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO, CRISIS Y TRANSFORMACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISCH. *NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. RAÚL PREBISCH. *TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970. RAÚL PREBISCH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983. *INTRODUCCION A KEYNES*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

336 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961.

337 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973.

338 Industrializados, del norte, desarrollados o primer mundo.

339 No industrializados, del sur, subdesarrollados o del segundo, tercer y cuarto mundo.

340 Materias primas y bienes de consumo instantáneo.

Y esos servicios que presta tienen mayor o menor influencia en la productividad del sistema"[341].

Prosiguiendo su análisis, defendió la *intervención estatal en el proceso económico*, que se resume en el siguiente aparte: "Las *teorías neoclásicas* postulan al Estado prescindente. Compréndase pues el ardor con que sus adeptos censuran la hipertrofia del Estado, no solo por esas intervenciones arbitrarias en la actividad económica, sino por los recursos que substrae a la acumulación del capital… Además del papel que desempeña el Estado en cuanto a empleo y servicios sociales, su crecimiento se explica también por las mismas exigencias del desarrollo… En verdad, el Estado responde a su propia dinámica, en donde se combinan el poder burocrático y el poder político y también el poder militar, así como la utilización de medios técnicos cada vez más complejos y costosos… En esta dinámica propia del poder burocrático tiende, además, a multiplicar las intervenciones y reglamentaciones, sobre todo cuando la vulnerabilidad exterior o la inflación trastornan el sistema… Es muy complejo, en verdad, el aparato del Estado… Conviene mencionar la influencia de diversos grupos de poder económico, social y político para difundir y promover sus intereses valiéndose del aparato del Estado… Creo que el *Estado periférico*, a pesar de aquellas serias deformaciones, ha contribuido en diferentes maneras al aumento de la productividad, tanto más cuanto mayor es la eficacia de sus servicios sociales… También es ambivalente el Estado como la misma técnica. Esta tiende a aumentar incesantemente la productividad, pero trae consigo el deterioro del medio ambiente y la dilapidación de recursos naturales agotables. El Estado contribuye también indirectamente al aumento de productividad, pero al mismo tiempo desperdicia parte del potencial de acumulación proveniente del aumento de productividad de las empresas. Pero no se puede prescindir ni de la técnica ni del Estado. Hay que exaltar su papel positivo y evitar en lo posible sus consecuencias negativas. Se trata fundamentalmente de problema de racionalidad"[342].

Para evitar efectos nocivos que repercuten sobre *países periféricos* en sus relaciones comerciales con países industrializados, los *autores estructuralistas* proponen la *protección* de sus economías, mediante la *acción decidida del Estado*, dirigiendo esfuerzos para permitir la acumulación de excedente económico -generación de ahorro, inversión, producción, empleo e ingreso-, mediante *políticas externas* (de *comercio* y *finanzas internacionales* y *cambiarias*) armonizadas con *políticas internas* (*fiscales*, *monetarias* y *crediticias*). El éxito de la aplicación de estas políticas podría lograr mayor desarrollo del aparato productivo interno. Se propone impulsar las siguientes acciones y políticas de índole internacional: a) *Políticas de comercio internacional*: 1) *Estímulos a exportaciones menores* (diferentes a la *mono-exportación*, para diversificar exportaciones). 2) *Gravamen* al *producto básico de exportación* (para evitar su dependencia y amplificar exportaciones). 3) *Barreras a importaciones* (aranceles y políticas para-arancelarias, con el fin de proteger al producto nacional). Estos instrumentos deberían utilizarse buscando protección efectiva, que asegure proceso de *sustitución de importaciones*, para lograr mayor grado de industrialización. La filosofía es que bienes que antes se importaban, de forma progresiva se obtengan internamente. 4) *Políticas cambiarias*: Basadas en la *devaluación progresiva* de la moneda nacional frente a la divisa, con el propósito de hacer más competitivos los productos internos frente a los extranjeros. El *arancel aduanero* no deberá utilizarse cuando se accede al uso de tipo de cambio fijo orientado hacia la devaluación, para así evitar efectos nocivos sobre los costos de producción.

1.5.8.2 ESTADO NEOESTRUCTURALISTA

A partir de las últimas décadas del siglo XX se desplegó en el entorno de *América Latina* novedoso esquema ideológico, denominado *neo-estructuralismo* o *desarrollo económico desde dentro*, que propone serie de pautas con la finalidad de sacar a *América Latina* de la fuerte crisis que la ha afectado a partir de la década de los años ochenta (bajo crecimiento económico, altas tasas de inflación, amplios grados de endeudamiento, difícil situación fiscal y monetaria interna, desequilibrios en la balanza de pagos, alta concentración de riquezas e ingresos, excesivos niveles de desempleo, entre otros aspectos nocivos), denominada *década perdida*. Esta crisis, de origen económico, ha tenido repercusiones en aspectos sociales, políticos y, aun, en el contexto ideológico.

341 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. P. 81.
342 RAÚL PREBISCH. Id. Pp. 96, ss.

Su enfoque se basa en *diagnóstico* que revela las dificultades padecidas por *América Latina* durante la década de los años ochenta, la peor crisis económica, social, política, cultural e ideológica desde la depresión de los años treinta, caracterizada por parálisis en el proceso de crecimiento del producto interno bruto, estancamiento o reducción del ingreso per cápita, baja tasa de formación de capital, reducida utilización de la capacidad instalada, gran concentración de la riqueza y el ingreso con perjudiciales secuelas sociales y políticas y restricciones internas, originadas por el alto grado de endeudamiento externo. A partir de estas prescripciones, los autores de la *escuela neo-estructuralista* diseñaron serie de políticas.

Los principales autores *neo-estructuralistas* son: *Osvaldo Sunkel*, *Stephany Griffith-Jones* y *Pedro Paz*[343], *Nora Lustig*[344], *Ricardo Ffrench-Davis*[345], *Adolfo Figueroa*[346], *José Antonio Ocampo*[347], *Joseph Ramos*[348], *Nicolo Gligo*[349], *Ennio Rodríguez*[350], *Víctor Tokman*[351], *José Manuel Salazar*[352], *Winston Fritsch*[353], *Oscar Muñoz Gomá*[354], *Edward Amadeo* y *José Marcio Camargo*[355], *Roberto Frenkel*[356], *Manuel Marfán*[357], *Dionisio Dias Carneiro* y *Rogelio Wewrneck*[358], entre otros.

Las *tesis neo-estructuralistas* fueron propuestas frente el inevitable fracaso de la aplicación de las *políticas neoliberales* en *América Latina*, impuestas por gobiernos de países industrializados, entidades internacionales para el desarrollo, como *Fondo Monetario Internacional* y *Banco Mundial*, y la *banca*

343 OSVALDO SUNKEL. "*DEL DESARROLLO HACIA DENTRO AL DESARROLLO DESDE DENTRO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. OSVALDO SUNKEL Y STEPHANY GRIFFITH-JONES. *LAS CRISIS DE DEUDA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA; EL FIN DE UNA ILUSIÓN*. Oxford University Press y RIAL, Oxford, 1986. OSVALDO SUNKEL Y PEDRO PAZ. EL *SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO*. Siglo XXI, Madrid, 1973.

344 NORA LUSTIG. "*EQUIDAD Y DESARROLLO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. NORA LUSTIG. "*DEL ESTRUCTURALISMO AL NEOESTRUCTURALISMO: LA BÚSQUEDA DE UN PARADIGMA HETERODOXO*" en Colección Estudios CIEPLAN, núm. 23, Santiago de Chile, 1988. NORA LUSTIG. *DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LAS IDEAS ESTRUCTURALISTAS*. Colegio de México, México, 1981.

345 RICARDO FFRENCH-DAVIS. "*FORMACIÓN DE CAPITAL Y MARCO MACROECONÓMICO: BASES PARA UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. RICARDO FFRENCH-DAVIS. *ECONOMÍA INTERNACIONAL: TEORÍAS Y POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1985. RICARDO FFRENCH-DAVIS. *LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. RICARDO FFRENCH-DAVIS. "*POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR, INDUSTRIALIZACIÓN, DESARROLLO*" en *HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

346 ADOLFO FIGUEROA. "*DESARROLLO AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

347 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*EL IMPACTO MACROECONÓMICO DEL CONTROL DE IMPORTACIONES*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA*, compilador JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

348 JOSEPH RAMOS. *NEOCONSERVATIVE ECONOMICS IN THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA: 1973-1983*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986. JOSEPH RAMOS. "*EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y DESARROLLO*" y "*HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA*" -el último en coautoría con OSVALDO SUNKEL- en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

349 NICOLO GLIGO. "*MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

350 ENNIO RODRÍGUEZ. "*LA ENDOGENEIZACIÓN DEL CAMBIO TECNOLÓGICO: UN DESAFÍO PARA EL DESARROLLO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

351 VÍCTOR E. TOKMAN. "*MERCADOS DE TRABAJO Y EMPLEO EN EL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

352 JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "*EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "*LA VISIÓN DEL LIBRE MERCADO SOBRE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: UNA CRÍTICA TEÓRICA*" en *CIENCIAS ECONÓMICAS*. San José de Costa Rica, Vol. VI, 1986.

353 WINSTON FRITSCH. "*EL NUEVO MARCO INTERNACIONAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

354 OSCAR MUÑOZ GOMÁ. "*EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN: TEORÍAS Y POLÍTICAS*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. OSCAR MUÑOZ GOMÁ. *CHILE Y SU INDUSTRIALIZACIÓN: PASADO, CRISIS Y OPCIONES*. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.

355 EDWARD J. AMADEO Y JOSÉ MARCIO CAMARGO. "*SHOCKS HETERODOXOS Y CONCERTACIÓN SOCIAL*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA*. Compilador JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

356 ROBERTO FRENKEL. "*PRECIOS FLEXIBLES Y EFECTOS INGRESOS EN ECONOMÍAS INDEXADAS*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA*. Id.

357 MANUEL MARFÁN. "*UN MODELO MACROFINANCIERO CON RESTRICCION EXTERNA*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA*. Id.

358 DIONISIO DIAS CARNEIRO Y ROGELIO L. F. WERNECK. "*DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y AJUSTE FISCAL*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA*. Id.

transnacional. Se sugiere programa económico basado en el *desarrollo desde dentro*, consistente en proceso de recuperación y consolidación del desarrollo, cimentado en la *transformación productiva con equidad* y fundamentado en mejores *estructuras económicas*, que faciliten las *relaciones económicas y financieras internacionales*, *generen empleo productivo*, reduzcan los problemas estructurales y resuelvan dificultades de índole social, originadas por la *iniquitativa distribución del ingreso* y *las riquezas*, anomalías distintivas de los países latinoamericanos.

El concepto de *desarrollo desde dentro* se basa en *estrategia de fomento industrial*, iniciativa de *Raúl Prebisch*, cuyos propósitos son: Generar *excedente económico*, asegurar el *progreso científico* y *tecnológico* y permitir mayor *dinamismo* y *eficiencia*, aspectos esenciales para alcanzar el *crecimiento económico*.

Los *autores neo-estructuralistas* consideran fundamental disponer de financiamiento para poder lograr las transformaciones requeridas en la modernización del aparato productivo, lo que solo es posible reduciendo la proporción de recursos que deben destinar los países de *América Latina* al servicio de la deuda externa, recursos que deberían ser dirigidos a un fondo para la reestructuración económica y para el desarrollo social, que aseguren los objetivos de restauración y renovación del proceso productivo. También, propulsan la estabilidad económica y la generación de empleo productivo. Para resolver estos desajustes y desequilibrios macroeconómicos se propone reducir transferencias de recursos hacia al exterior por concepto de servicios de la deuda onerosos, políticas dirigidas a evitar déficit presupuestal y disciplina fiscal. Además, proponen mayor *justicia social*, *equidad* en la *distribución de ingresos y riqueza*. Propugnan por políticas dirigidas a favorecer a población informal. Se impulsa: Transformación y modernización productiva, mayor grado de innovación y cambio tecnológico, formación de capital, uso eficiente de la capacidad productiva y renovación del Estado. Se considera que, para lograr estas metas, es indispensable alcanzar la credibilidad de los ciudadanos hacia la autoridad fiscal, que permita ejercer mayor recaudo en las finanzas públicas y, a través de ello, realizar programas de carácter social.

En materia del entorno económico y financiero internacional, la *teoría neo-estructuralista* propugna por mayor protagonismo de los *países periféricos* para defender sus intereses y lograr, a través de las relaciones con otros países, beneficios a través de intercambio más justo. En el pasado la situación siempre favoreció a los *países céntricos*, que se han favorecido con sus propias argucias y con el apoyo de la banca multilateral y entidades internacionales de desarrollo. Se han valido de la imposición de políticas económicas perversas como los *esquemas liberal* y *neoliberal*. Consideran que para el logro del desarrollo económico es indispensable impulsar la investigación y el progreso científico, que sirva de bases para alcanzar el cambio tecnológico y el avance económico y social.

Nuevo orden económico internacional (*NOEI*) es el programa propuesto por el *neo-estructuralismo* en materia de política económica y financiera internacional y propugna por ejercer novedosas y justas políticas económicas externas, que incorporan: Acciones conjuntas, coordinadas, mancomunadas y armónicas de bloque de países regionales como los latinoamericanos, seguimiento y evaluación del comportamiento de países industrializados, reducción de grados de dependencia de los *países periféricos* por los *céntricos* y mejoramiento del desempeño exportador. Estas estrategias deben propender por: Crecimiento sostenido, incremento de la productividad, aumento del ingreso nacional, logro de mayor equidad en la distribución de ingresos y riqueza, mejora en el nivel de vida de sus habitantes, generación de empleo, autonomía nacional, ajuste a las finanzas públicas, disminución del oneroso endeudamiento externo, mayor tasa de formación de capital, uso más racional de la capacidad instalada, superior propensión al ahorro, entre otras.

1.5.9 ESTADO DE LA GLOBALIZACIÓN O MUNDIALIZACIÓN

En las postrimerías del siglo XX y el preludio del siglo XXI han surgido condiciones que propugnan por esquema económico y financiero de índole universal o global. Así, se acogen mercados, estrategias, tácticas, programas, políticas, acciones e instituciones conjuntos, que conciernen a todas las naciones del planeta. Se manifiesta que la nación que no se incorpora a esta magnitud ecuménica, estaría sentenciada

al rezago, a la penuria, a la indigencia y al aislamiento. Se impugna que la *globalización* es requisito capital para el progreso.

El *proceso de globalización* engloba complejidad de componentes económicos, financieros, políticos, sociales, culturales, institucionales y jurídicos, que lo configuran en acontecimiento difícil de definir e interpretar. También, se suman diferentes actores, que lo hacen más confuso.

Se puede hablar de dos situaciones contrapuestas entre sí: Exportadoras de modelos e importadoras de modelos[359].

Los países exportadores de modelos corresponden a naciones industrializadas, que disponen amplia densidad del capital y exhiben entorno económico y financiero pródigo. Estos países se distinguen por dos características: 1. *Localización globalizada*, concebida como potestad para imponer modelos y políticas económicas globales, se apoyan en el *modelo neoliberal* de *apertura económica internacional*, para auspiciar los intereses de empresas multinacionales e impulsar aspectos institucionales, como promover idioma común (inglés), implantar exigencias y compromisos, como establecer certificaciones y calificaciones, publicar listas de países, asociaciones y personas nocivas o peligrosas, etc. 2. *Globalización desde arriba*, conexa a exigencias en el ejercicio de políticas, acciones y decisiones económicas internas (*programas de ajustes*) como requisito para obtener capitales, insumos esenciales para el logro del avance económico y social; así, se controla la financiación, mediante créditos otorgados por entidades internacionales de desarrollo (*Fondo Monetario Internacional* y *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -Banco Mundial-*, primordialmente) y gobiernos y el flujo de la inversión extranjera. La opción de obtener *capitales* foráneos es entendida como ayuda otorgada por países del primer mundo a los que presentan deficiencias de este preciado factor productivo.

Los países importadores de modelos son naciones no industrializadas, con carencia de capital y privaciones económicas y financieras. Se caracterizan por dos rasgos: 1. *Globalización localizada*, entendida como sumisión frente a las exigencias instauradas por potentes organismos multinacionales y empresas multilaterales, que promueven reformas estatales, económicas, financieras, judiciales y legales. Se acude a figuras como: Modernización, reestructuración, liberalización, competitividad, privatización, apertura económica, deforestación, des-judicialización, desreglamentación, etc. 2. *Globalización desde abajo*, referente a actuaciones de *ONG* y otras organizaciones sociales, para defender derechos humanos, como salvaguardias ecológicas, económicas, sociales, culturales, políticas y, en general, para proteger a la población de países no desarrollados.

El fundamento ideológico de mayor influjo y proyección es la *escuela económica neoliberal*[360], que ha contado con gran respaldo de gobiernos de países industrializados, entidades financieras de desarrollo internacional, empresas multinacionales, fuertes conglomerados económicos y, en general, de importantes actores con amplia capacidad de inversión. Se impulsan, asimismo, las políticas de *librecambio* que impulsan el libre comercio y tipo de cambio flexible.

El impulso de propósitos como competitividad, liberalización, mercados abiertos, modernidad, eficiencia, eficacia y economía impulsados por corrientes como el neoliberalismo, encontraron gran aliado en el desarrollo de las comunicaciones experimentado en las últimas décadas del siglo XX, que han redundado en gran dinámica en la gestión empresarial, acceso a la información, acercamiento con el resto del mundo y alto grado de movilidad de bienes, servicios, capitales y personas. Este escenario ha sido proclive para impulsar las tendencias a la *globalización*.

Sintetizando, la ortodoxia de la *globalización económica*, influenciada por la corriente *neoliberal*, impulsa políticas económicas relativas a: Apertura de mercados, libertad de cambios (tipos de cambios flexibles), reducción del tamaño del Estado, privatización de empresas estatales, presupuestos públicos

359 Ver: MANUEL CALVO GARCÍA. "*TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y DEL DERECHO: GLOBALIZACIÓN RETÓRICA Y REALIDAD*", Mimeógrafo, material entregado a estudiantes del Doctorado de Derecho. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Septiembre de 2002. P. 3.

360 Liderada por *Milton Friedaman* y la denominada *Escuela de Chicago*. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University of Chicago Press, Chicago, 1953. MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979.

equilibrados, reducción de tributos y gastos públicos a la menor expresión, libre mercado del dinero (exigua intervención de la autoridad económica para establecer la oferta y demanda de dinero, tasa de interés, crédito, otras variables monetarias), liberalizaciones, competitividad, regulaciones, desconcentraciones, desreglamentaciones, entre otras medidas.

La *cibernética* ha sido pilar para ejercer planificación certera y para permitir acceso rápido y confiable a la información. La telefonía celular y el fax han sido herramientas fundamentales para la satisfactoria ejecución gerencial. Los sistemas de transportes, cada vez más desarrollados tecnológicamente, han permitido actuar con prontitud. En últimas, se ha generado gran beneficio financiero, reflejado en ahorro de tiempo y dinero.

La *globalización* garantiza de forma más expedita el acceso a la información, mas no asegura igualdad de condiciones. Se ha venido controvirtiendo los desequilibrios que se presentan en este sentido, tanto de índole internacional, entre países, como en el contexto nacional, al confrontar grupos sociales, sectores económicos y regiones geográficas. En efecto, la oportunidad al acceso no es la misma, teniendo repercusiones nefastas, dado que de no alcanzar de manera rápida a la información y a la tecnología, se incide en problemas de asimetrías y obsolescencia, que no permite competencia recíproca. Esta situación permite amplias secuelas, que generan mayores desigualdades y desequilibrios. En el contexto universal, significa mayores beneficios para naciones poderosas, que se alejan en las condiciones financieras y económicas con el devenir del tiempo respecto a los países no industrializados. En el ámbito doméstico, las élites, grupos económicos dominantes, ostentan mayores opciones de acceso a sistemas de información y tecnologías conspicuos y, en cambio, los colectivos menos favorecidos son excluidos de opciones tecnológicas dinámicas y onerosas. En el entorno concreto de *América Latina*, esta controversia ha sido significativa. Se toma como referente las reflexiones de *Matthias Blum* y *Jörg Stosberg*: "*Latinoamérica* es continente con alto grado de desigualdad y acceso muy desigual a los recursos 'tradicionales'. Se deberá evitar la *digital divide* al interior del continente, para que no se repita esa tendencia por la vía de la sociedad de la información. La participación generalizada en la *globalización* requiere del acceso de todos los sectores de la población a las tecnologías informáticas. De acuerdo con esto, no solo se debe brindar a todos acceso similar a la información, sino que además es válido propiciar plenamente la posibilidad de poder desplegar en la red las propias energías empresariales"[361].

Las políticas económicas y financieras internacionales de la *globalización* no pretenden alcanzar esquema social más equitativo. Por el contrario, argumentan sus detractores que, en la práctica, incrementa los grados de injusticia, al profundizar los niveles de especialización de los países. Los países del norte o industrializados se orientan, cada vez más, a exportar bienes manufacturados de producción y de consumo final e intermedio, servicios altamente tecnificados, transferencias y capitales (inversión y crédito), permitiendo estructura de producción ampliamente variada. En cambio, los países del sur o no industrializados se han especializado en la exportación de productos primarios (bienes naturales que no han sido objeto de transformación). Se resalta la situación de *América Latina*: 'Tradicional exportador de materias primas e importador de productos industrializados'. Este esquema de intercambio ha generado cuantiosos beneficios a países desarrollados, implícitos al lograr esquema productivo que incorpora grandes proporciones de valor agregado y, por consiguiente, genera beneficios en las relaciones de intercambio (precio de exportaciones sobre precios de importaciones). Tema ampliamente controvertido por el pensamiento *estructuralista* y *neo-estructuralista*[362].

---

361 MATTHIAS BLUM Y JÖRG STOSBERG. "*LA GLOBALIZACIÓN Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LATINOAMÉRICA*" en *EL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL FRENTE A LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*. Consejo Episcopal Latinoamericano, Bogotá, 2001. P. 19.

362 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. RAÚL PREBISCH. *NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISCH. *TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970. RAÚL PREBISCH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983. OSWALDO SUNKEL Y JOSEPH RAMOS (Compiladores). *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS*. Tercer Mundo y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990. STEPHANY GRIFFITH-JONES Y OSWALDO SUNKEL. *LAS CRISIS DE LA DEUDA Y DEL DESARROLLO EN LA AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

El siguiente aparte extraído de la obra "*Capitalismo y Libertad*" de *Milton Friedman* sintetiza la posición de los defensores del *librecambio* moderno:

> "El problema de la organización monetaria internacional es la relación entre las diferentes monedas nacionales: Los términos y condiciones bajo las cuales los particulares pueden convertir dólares norteamericanos en libras esterlinas, dólares canadienses en dólares norteamericanos, y así sucesivamente. Este problema está estrechamente relacionado con el control monetario. Está relacionado también con la política estatal sobre el comercio internacional, ya que el control sobre el comercio internacional es técnicas utilizada para influenciar los pagos internacionales… Hay solamente dos mecanismos consistentes con un mercado libre y con el libre comercio. Uno de ellos es el patrón oro internacional y completamente automático, pero esta solución no es factible ni deseable. Además, no podemos adoptarlo nosotros por nuestra cuenta. El otro mecanismo es el sistema de cambios libres fluctuantes, determinados en el mercado por medio de transacciones privadas, sin intervención estatal… El sistema de tipos de cambio flotantes nos permitiría, por tanto, proseguir directa y eficazmente hacia la libertad total en el comercio de bienes y servicios. En tanto que estamos firmemente constreñidos por la camisa de fuerza que con los tipos de cambio fijos, no podemos avanzar hacia el libre comercio… El sistema de cambios flotantes tiene además la ventaja accesoria de que prueba claramente la falsedad del argumento más popular contra el libre comercio: El argumento de que los salarios bajos de otros lugares hacen que los aranceles sean necesarios para proteger los altos salarios de aquí… ¿En qué forma podemos movernos hacia el libre comercio? El método tradicionalmente seguido es el de negociaciones con otros países para reducciones recíprocas de aranceles. A mí me parece que este método es equivocado, porque nos obliga a ir a un paso muy lento y porque nos presenta un punto equivocado sobre el problema básico, como si el arancel ayudara al país que lo impone y perjudica a los demás. La verdad es completamente diferente. Nuestros aranceles nos perjudican a nosotros tanto como a los otros países. Saldríamos beneficiados si abandonáramos nuestros aranceles, aun cuando los otros países no hicieran lo mismo. Claro que nos beneficiáramos más si ellos también redujeran sus aranceles, pero el que no lo hagan no es requisito para que nosotros nos beneficiemos. Nuestros intereses respectivos no están en conflicto, sino que coinciden…"[363].

Joseph Stiglitz sin ser contundente contradictor de la *globalización* como esquema económico, es vehemente crítico de los modelos adoptados en la práctica, impulsados por entidades internacionales de desarrollo, porque impulsan condiciones que perjudican a países no desarrollados y benefician ampliamente a países industrializados. Es ferviente antagonista de las doctrinas neoliberales lideradas por *Milton Friedman* y ejercidas por el *Consenso de Washington*, porque impulsaron políticas de privatizaciones, liberalizaciones y austeridades fiscales a ultranza, frente a problemas experimentados por economías emergentes, como déficit fiscal e inflación en *Latinoamérica* o endeudamiento crítico en Asia durante las décadas de los años ochenta y noventa. Asimismo, las *políticas de ajuste globalizadoras* impulsadas por el *Fondo Monetario Internacional* y el *Departamento del Tesoro de los Estados Unidos*, y en menor escala el *Banco Mundial*, fueron políticas de choque que condujeron a crisis y al colapso mundial. Estas políticas propiciaron liberalizaciones financieras y del mercado de capitales, gasto público excesivo, política monetaria laxa, políticas contraccionistas, altos tipos de interés, reestructuración financiera y empresarial. Sus efectos fueron déficit fiscal estructural, altos grados de inflación y recesión económica (estanflación), contagio o efecto dominó recesivo sobre otros países, mayores grados de pobreza, elevado endeudamiento, dependencia por capitales extranjeros, amplios niveles de especulación, crisis en el sistema financiero, deficiencias en el desarrollo tecnológico, déficit en balanza comercial, bancarrota, riesgo moral. Todas estas actuaciones excluyeron políticas sociales, que originaron grandes repercusiones en el ámbito de redistribución del ingreso y la riqueza, en especial al suscitar amplios grados de desempleo de mano de obra y condiciones de miseria y analfabetismo.

Según *Stiglitz* el mercado internacional abierto no se debe abandonar en su totalidad, dado que origina beneficios en sectores esenciales, como salud y educación, mas debe abandonarse intromisiones nocivas y excesivas, como las que propicia el *Fondo Monetario Internacional* y el *Banco Mundial*, que

363 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. Pp. 79, ss.

establecen reglas de juego, lo que favorece intereses de países industrializados. Se precisa globalización equitativa y equilibrada, en especial, en aspectos de información, transparencia y reformas estructurales en el sistema financiero internacional. *Stiglitz* textualmente propuso: "Las reformas que he bosquejado lograrían globalización más justa y más eficaz para elevar los niveles de vida, especialmente de los pobres. No se trata solo de cambiar estructuras internacionales... El ritmo de integración global es asunto importante: proceso más gradual significa que las instituciones y normas tradicionales no sean arrolladas y podrían adoptarse y responder a nuevos desafíos... Los países en desarrollo deben asumir la responsabilidad de su propio bienestar. Pueden administrar sus presupuestos de modo que consigan vivir por sus medios y eliminar barreras proteccionistas que derraman copiosos beneficios para unos pocos, pero fuerzan a los consumidores a pagar precios altos. Pueden imponer estrictas regulaciones para protegerse de especuladores foráneos o de desmanes corporativos locales. Y lo más importante: los países en desarrollo necesitan Estados eficaces, con poder Judicial fuerte e independiente, responsabilidad democrática, apertura y transparencia y quedar libres de la corrupción que ha asfixiado la eficacia del sector público y el crecimiento del privado... Lo que deberían solicitar a la comunidad internacional es solo que acepten su deber y sus derechos de tomar sus propias decisiones, de forma que reflejen sus propios juicios políticos... Deberían ser estimulados para que adopten leyes sobre quiebras y estructuras reguladoras adaptadas a su propia situación y a no aceptar patrones diseñados por y para los países más desarrollados... Se necesitan políticas para crecimiento sostenible, equitativo y democrático. Esta es la razón del desarrollo... El mundo desarrollado debe poner su parte para reformar las instituciones internacionales que gobiernan la globalización..."[364].

En el devenir histórico de las doctrinas económicas han incursionado diferentes autores con postulados antagónicos que apuntan a tomar posición frente a las políticas referentes a las relaciones comerciales y financieras internacionales, siempre en función a dos alternativas completamente opuestas: *Proteccionismo* o *librecambio*. Los más eximios pensadores proteccionistas han sido *mercantilistas*, e*structuralistas* y *neo-estructuralistas*. Los más sobresalientes ideólogos del *librecambio* han sido *fisiócratas*, *clásicos* o *liberales de Manchester* (sobresaliendo especialmente *Adam Smith* y *David Ricardo*), *neoclásicos* y la *escuela neoliberal*, siendo esta última la abanderada de los argumentos de la apertura económica.

Aspecto vehementemente reprochado al proceso de *globalización* se relaciona con la pérdida de soberanía nacional, ante las injerencias de organismos multinacionales en asuntos nacionales internos, conocidos comúnmente como ajustes económicos, que corresponde a intervención activa en políticas fiscales, crediticias, cambiarias, monetarias, comerciales, laborales, productivas, que afectan incluso los planes y programas generales de países no industrializados. Se impulsa mayores tributos, menor gasto público, incremento en tarifas de servicios públicos, aumentos en procesos de privatizaciones, mayor agilidad en la apertura económica, incremento de inversión extranjera, reestructuraciones de la administración pública. Paradójicamente, no se estimula la restricción del endeudamiento, en la que tienen intereses la banca multilateral. Así, los países que incumplen sus propuestas se ven afectados en la obtención de capitales, créditos e inversión. Se manifiesta, por ejemplo: "Una de las consecuencias de la *globalización*, comúnmente argumentada por los críticos, es la pérdida por parte de las economías de una política económica nacional soberana. Debido a la presión de los inversionistas internacionales y de las organizaciones, los gobiernos de los países se encuentran bastante limitados en la escogencia de sus medidas y políticas. A lo anterior se añade que la creciente interdependencia de las economías genera una constante erosión de los estándares sociales y medioambientales debido a la competencia entre países por la competitividad internacional y las inversiones extranjeras. Esa competencia entre Estados, comparable a lo planteado en el dilema del prisionero, produce en los Estados individualmente, una situación colectiva sub-óptima más allá del cálculo nacional, a causa del recíproco mejoramiento de los incentivos a los inversionistas"[365].

---

364 JOSEPH E. STIGLITZ. *EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN*. Taurus, Bogotá, 2002. Pp. 307, ss.

365 MATTHIAS BLUM y JÖRG STOSBERG. "*LA GLOBALIZACIÓN Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LATINOAMÉRICA*" en *EL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL FRENTE A LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*. Consejo Episcopal Latinoamericano, Bogotá, 2001. P. 19. Ver también: VIKTOR VANBERG. "*GLOBALIZATION DEMOCRACY AND CITIZENS SOVEREIGNITY: CAN COMPETITION AMONG GOVERMMENTS ENHANCE DEMOCRACY?*" en *CONSTITUTIONAL POLITICAL ECONOMY*. Vol. 11, pp. 87, ss. 2000.

Desde el punto de vista jurídico, la *globalización* ha ejercido acciones que afectan a las instituciones y normas tradicionales de los países y, en circunstancias, han generado perjuicios a los intereses propios de los Estados, de los nacionales y, en especial, de los grupos culturales minoritarios, con el propósito de favorecer el progreso económico y los intereses de empresas poderosas (multinacionales, extranjeras y nacionales).

Ilustración de este aserto es lo sucedido con pueblos aborígenes de *América*, es el caso de los *Uwa*, nativos colombianos de la región del *Catatumbo*, que han entrado en situaciones de disputas y controversias con intereses de empresas petroleras (*Oxy Company*), que requieren de la expulsión de los indígenas de sus territorios para explotar recursos hídricos. Situación que ha superado las fronteras nacionales, ha sido motivo de estudio en tribunales internacionales y ha originado la protección de diversas *ONG*[366]. Otro caso es el gasoducto *Bolivia - Brasil* lateral *Cuiabá*, que ha ocasionado grandes daños sobre la *organización indígena Chiquitana*.

Se resaltan también los efectos nocivos generados por devastación indiscriminada de recursos naturales no renovables, que originan daños irremediables sobre la estabilidad ecológica y el medio ambiente del planeta.

Estos efectos nocivos son resaltados por la ONG *ECA - WATCH*, que manifestó: "La *globalización* neoliberal promovida y liderada por empresas multinacionales y sus agentes, apoyada por gobiernos nacionales de países empobrecidos, está provocando serios problemas de derechos humanos y de recursos naturales en muchos lugares del mundo y afecta particularmente a comunidades indígenas y campesinas vulnerables a los efectos sociales y ambientales de las políticas y proyectos de la industria extractiva del petróleo, el gas y la minería"[367].

De manera análoga *Janet Lloyd*, denunció estos conflictos: "Las recientes movilizaciones en *Perú* en contra de la privatización de empresas públicas de energía tiene que ver mucho con el proyecto de sacar el gas de *Bolivia* hacia *California*, *Estados Unidos*. En la lucha por su dominación en el mercado, los gigantes de energía como *Petroleras de Brasil* están ignorando la oposición de comunidades indígenas y de pequeños campesinos que viven donde se está desarrollando el proyecto"[368].

Yvon Le Bot resumió estas posiciones al concretar: "El frustrado levantamiento indígena de enero en *Quito*, la movilización de *mapuches* chilenos el año pasado, la insurrección *zapatista* en enero de 1994: Esos momentos significativos del movimiento social más destacado de las últimas décadas en *América Latina* tienen en común la denuncia y el combate al *neoliberalismo*"[369].

La defensa de intereses de los nativos latinoamericanos, ha tenido repercusiones políticas y sociales de amplios alcances, sus protestas, revueltas, paros, huelgas, manifestaciones, insurrecciones, asonadas, motines, han cobrado importantes víctimas; se resaltan los hechos que condujeron a deponer del poder al presidente *Augusto Sánchez Losada* en *Bolivia* en el 2003.

El '*proceso de globalización*' ha originado grandes cambios jurídicos, que en muchos casos han controvertido sobre la pérdida de '*autonomía*' y '*poder*' de los Estados nacionales.

Esta esfera es lo que se conoce como '*globalización pérfida*', dado que ha permitido: Creciente concentración de la riqueza, en el contexto internacional y en el ámbito nacional, que podría concebirse como iniquidad entre Estados y al interior de los Estados. Polarización de poderes en grandes emporios económicos, que alcanzan magnitudes superiores a la de los mismos Estados. Sobresale la fuerza inusitada que han logrado opulentas multinacionales y élites financieras nacionales. Debilitamiento del

366 Ver: CENTRO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA INVESTIGACIÓN EN LAS POLÍTICAS Y LA EDUCACIÓN. *CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS*. Manila, Filipinas, 24 a 26 de noviembre del 2000 [www.twnside.org.sg]. *DECLARACIÓN DEL AÑO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO.*

367 ECA - WATCH. *GUÍA PARA LA VIGILANCIA SOCIAL DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA EN TERRITORIOS INDÍGENAS: LA EXPERIENCIA DEL PUEBLO INDÍGENA CHIQUITANO EN EL GASODUCTO LATERAL CUIABA*. [www.eca-watch.org].

368 JANETH LLOYS. *LA EXPANSIÓN DEL GAS DE LAS MANOS DE LAS MULTINACIONALES EN BOLIVIA*. [www.attacmadrid.org].

369 YVON LE BOT. *"LOS INDÍGENAS CONTRA EL NEOLIBERALISMO"* en La Jornada, México, 6 de Marzo de 2000. [www.jornada.unam.mx].

Estado, en tamaño, dictámenes y potestad. El Estado ha perdido capacidad para imponer los intereses sociales y nacionales en su legislación, en campos como tributario, laboral, comercial, penal, financiero, ambiental, cambiario, entre otros. Sacrificios y maltratos que afectan los derechos humanos, visto tanto del punto de vista universal, como desde la óptica del relativismo (débiles grupos minoritarios). Prima el interés de grandes conglomerados económicos que el interés de la ciudadanía.

Desde la concepción jurídica ha habido tendencia a situaciones de desreglamentación o des-judicialización, como se expresó anteriormente. Así, para solución de conflictos se ha recurrido a procesos legales por fuera de estrados judiciales, presionados por transnacionales, pensando siempre en favorecer ampliamente sus intereses. Se recurre a la legitimación de sistemas no formales, tales como negociación, mediación, conciliación y arbitraje. Estas actuaciones son resaltadas por *Manuel Calvo García*: "La promoción de espacios informales: Mediación, negociación, etc. - se legitima apelando a la crisis de rendimiento y la crisis de funcionalidad de la justicia"[370].

En la actualidad, en las postrimerías del siglo XX e inicios del siglo XXI, se están generando tendencias de cambios importantes (desagregación de países buscando mayor identidad cultural, uniones arancelarias o económicas entre naciones, virajes fuertes en las organizaciones sociales, económicas y políticas, entre otras), que presagian que el siglo XXI se caracterizaría por la presencia de novedosos esquemas estatales.

En las décadas de los años setenta y ochenta, hubo marcada tendencia a gobiernos de derecha, liderados por *Ronald Reagan* en *Estados Unidos* y *Margaret Thatcher* en *Gran Bretaña*. Luego de grandes desgastes, en especial por marcadas crisis económicas y sociales, se han venido robusteciendo las líneas de pensamiento democráticas.

Se resaltan los avances de los partidos políticos de tendencia *social demócrata*, abanderados por el primer ministro *Tony Blair* en *Inglaterra* y el académico *Anthony Giddens*, rector de la *Escuela Económica de Londres* y el gran impulso que han logrado los movimientos políticos de centro izquierda, acaudillados por *Romano Prodi* y *D'Alema* en *Italia*, han tenido gran repercusión sobre la *Unión Europea*, más cuando asumió *Prodi* la presidencia de esta importante organización.

Sus postulados se apoyan en la búsqueda del avance económico, mediante grandes esfuerzos que aseguren la *eficiencia* en el proceso económico, acorde con los lineamientos del mercado, pero con un alto contenido de carácter social. Así, por ejemplo, en *Italia* se impulsa la actividad productiva, pero soportada en onerosos gravámenes para financiar programas de gran contenido social.

Los lineamientos dirigidos a lograr *eficiente* proceso económico acompañado de grandes desarrollos sociales, parecen vaticinar que será la filosofía que enmarcará el esquema de Estado que regirá durante las primeras décadas del siglo XXI.

Sin embargo, en los primeros años del Siglo XXI se ha presentado advenimiento de tendencias de derecha: *Bush* en *Estados Unidos*, *Aznar* en *España*, *Chirac* en *Francia*, *Berlusconi* en *Italia*, *Putin* en *Rusia*, entre muchas otras, que son ejemplo de la tendencia conservadora en muchos países del mundo, que resultan ampliamente contradictorios con tendencias socialdemócratas, comentadas anteriormente.

Se podría deducir que las tendencias ideológicas se manifiestan de manera cíclica, que gravitan entre posiciones de derecha e izquierda.

De otro lado, se aprecia proclividad al logro de sólida *identidad cultural*, acorde con los sucesos vividos a finales del siglo XX, sobre los cuales es importante resaltar la experiencia con las escisiones registradas en países como *Yugoslavia*, la *Unión Soviética*, *Checoslovaquia* y el *Medio Oriente*.

Igualmente, hay tendencia a constituir esquemas de *cooperación económica* de carácter regional, como *Unión Europea*, *MERCONORTE*, *MERCOSUR*, *Grupo de Río*, *Comunidad Andina de Naciones*, *ALADI*, etc., que presagian la constitución de bloques de identidad 'política, económica, social y cultural', amplio

370 MANUEL CALVO GARCÍA. "*TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y DEL DERECHO: GLOBALIZACIÓN RETÓRICA Y REALIDAD*". Mimeógrafo, material entregado a estudiantes del doctorado de Derecho. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Septiembre de 2002. P. 4.

avance del nacionalismo y aversión al extranjero (*xenofobia*).

Asimismo, se presenta gran ruptura entre países industrializados y el resto del mundo, que presagia tendencias a mayores injusticias e iniquidades en el marco de las relaciones internacionales. La conformación del *grupo de los siete* y el *club de París* son ilustraciones a estas propensiones. Cada vez, existen factores de exclusividad, que niegan la posibilidad de propagar la presencia de capitales hacia los países menos favorecidos del mundo.

B. ESQUEMAS DE ESTADO CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS

En este aparte, conservado el esquema investigativo asumido en la parte inmediatamente anterior, se recurre al *método historicista*. Se analizará la evolución de las instituciones políticas colombianas sobre la base de cinco grandes períodos que delinean de manera manifiesta el contexto económico, político, social y cultural de nuestra organización estatal: *Prehistórico*, *precolombino* (*Era Antigua*), *colonial* (*Edad Moderna*, *absolutismo*), *republicano* (*época liberal*) y *contemporáneo* (condiciones actuales).

1.1 PREHISTORIA EN COLOMBIA

Acorde con hallazgos, develaciones, testimonios y legados es posible precisar la existencia de la *Era Prehistórica* en el territorio colombiano. De esta forma, existen yacimientos, fósiles, esqueletos, objetos y otras evidencias relativas a aquella época. Igualmente, se ha podido constatar la presencia de culturas en períodos pretéritos, que antecedieron al *descubrimiento de América* en los territorios que en la actualidad ocupa *Colombia*. En especial, se resaltan las comunidades *muisca* y *agustiniana*, que dejaron trascendentales legados que demuestran su existencia.

Consideran algunos investigadores[371] que el territorio colombiano fue poblado por nómadas asiáticos que descendieron desde el *norte de América* hacia el sur del continente, que procedieron desde los períodos *paleoindio* y *arcaico*. Arribaron a *Colombia* a través del *istmo de Panamá* hace 15.000 años.

En consideración a la excelente ubicación, el territorio de *Colombia* se constituyó en corredor para el tránsito de pueblos nómadas entre diferentes zonas geográficas: *Caribe*, *Antillas*, *Centro* y *Norte América*, *Andes*, *Llanos Orientales*, *Pacífico*, *Amazonía* y *sur del continente*.

Razonaron los tratadistas que los indicios más arcaicos fueron los centros arqueológicos *Monsú* y *Pubenza*, que datan de cerca del año 20.000 a. C. Igualmente, se resaltan los yacimientos de *Abra* en inmediaciones de *Zipaquirá* y *Tocancipá* y *Tequendama* en territorio de *Soacha*, ambos en *Cundinamarca* durante el período *Paleoindio*. Se considera que la vida de los aborígenes sufrió gran metamorfosis en el lapso de 6000 a 4000 a. C., al adoptar viviendas circulares. Asimismo, precisaron que en *Puerto Hormiga* (*Bolívar*) se descubrieron vestigios del *período arcaico*, que incluyen restos cerámicos más antiguos que se han encontrado en *América*, datan del año 3.000 a. C. Época en la que inició el cultivo de maíz a pequeña escala en la zona andina (altiplano Cundi-boyacense), que poco después se convirtió en componente esencial de la dieta de los pobladores. Los primeros cultivos de yuca, parecen haberse sembrado en el *Caribe colombiano*. En el *período holoceno* se destacó por el surgimiento de la pesca y la caza que se combinaron con actividades de recolección e incipientes advenimientos de la agricultura[372].

371 ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA* (XLI volúmenes). Lerner, Bogotá, 1986. LUIS DUQUE GÓMEZ. *INTRODUCCIÓN AL PASADO ABORIGEN*. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1990. RAFAEL MARÍA GRANADOS. *HISTORIA GENERAL DE COLOMBIA: PREHISTORIA, CONQUISTA, COLONIA, INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA*. Imprenta Departamental Antonio Nariño, Bogotá, 1978. LUIS BARRIOS. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Editorial Cultural, Bogotá, 1984. EZEQUIEL URICOCHEA. *MEMORIA DE LAS ANTIGÜEDADES NEOGRANADINAS*. Epígrafe, Bogotá, 1995. JOSÉ ROZO GAUTA. *CULTURA MATERIAL DE LOS MUISCAS*. Epígrafe, Bogotá, 1963. JOSÉ ROZO GAUTA. *LOS MUISCAS: ORGANIZACIÓN SOCIAL Y RÉGIMEN POLÍTICO*. Epígrafe, Bogotá, 1944. VICENTE RESTREPO. *LOS CHIBCHAS ANTES DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA*. Imprenta de la Luz, Bogotá, 1895. LUIS DUQUE GÓMEZ. "*ETNOHISTORIA Y ARQUEOLOGÍA*" en *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA*. Volumen I, Tomo 1. Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 1965.

372 "*INFORMATIVO COLOMBIANO: TODO SOBRE COLOMBIA*", disponible en: [http://www.infocolombiano.com/]. LUIS DUQUE GÓMEZ.

En la *época formativa*, lapso anterior al año 4000 a. C, se instalaron asentamientos en la *región Caribe*, en inmediaciones del *Canal del Dique*. Se podrían considerar estas comunas precursoras del sedentarismo. Surgieron sólidos grupos familiares que habitaron viviendas holgadas, malocas. Se caracterizaron por cambios en sus costumbres, como secuela a la obligatoriedad de resolver su supervivencia. Así, adquirieron aptitudes de cultivadores y domesticadores de animales a cambio de las tradicionales disposiciones recolectoras y cazadoras que ejercían en períodos anteriores. La pesca y la recolección de moluscos se siguieron ejerciendo, mas los instrumentos utilizados fueron perfeccionados de manera progresiva. Se podría intuir que se pasó de la época del *salvajismo* al de la *barbarie*[373].

1.2 ESTADO PRECOLOMBINO

Corresponde a la época de la *Antigüedad*, lapso comprendido entre la *Era Prehistórica* y el *descubrimiento de América*. Fase en que surgieron cardinales instituciones aborígenes. No obstante, existir pocas investigaciones sobre *Estado precolombino*, la mayoría de estudios concluyen que *Indo-América* dispuso reglas, principios, normas de conductas y disposiciones jurídicas basadas en tradiciones, costumbres y creencias místicas, *iusnaturalismo*, análogo a la experiencia vivida por otras civilizaciones ancestrales[374].

Algunas tribus aborígenes americanas desplegaron esquemas de Estado, que se corrobora por la presencia de elementos básicos para su conformación: Territorio, población, gobierno, anuencia de los habitantes (súbditos), soberanía, autonomía, y reconocimiento de otros pueblos o culturas. Tratadistas reconocen esquemas de Estado en el período que antecedió a la conquista, tómese como referente el siguiente texto: "Los *chibchas*, junto con los *aztecas*, los *mayas* y los *incas*, fueron los únicos pueblos indígenas de la *América precolombina* que tuvieron Estado estructurado"[375].

Debido a su relevancia en la época que antecedió a la conquista de *Colombia* por los españoles se toma como referente a las *instituciones chibchas*[376].

"*ETNOHISTORIA Y ARQUEOLOGÍA*" en *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA*. Volumen I, Tomo 1. Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 1965. ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA* (XLI volúmenes). Lerner, Bogotá, 1986. LUIS DUQUE GÓMEZ. *INTRODUCCIÓN AL PASADO ABORIGEN*. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1990. RAFAEL MARÍA GRANADOS. *HISTORIA GENERAL DE COLOMBIA: PREHISTORIA, CONQUISTA, COLONIA, INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA*. Imprenta Departamental Antonio Nariño, Bogotá, 1978. LUIS BARRIOS *HISTORIA DE COLOMBIA*. Editorial Cultural, Bogotá, 1984. EZEQUIEL URICOCHEA. *MEMORIA DE LAS ANTIGÜEDADES NEOGRANADINAS*. Epígrafe, Bogotá, 1995. JOSÉ ROZO GAUTA. *CULTURA MATERIAL DE LOS MUISCAS*. Epígrafe, Bogotá, 1963. JOSÉ ROZO GAUTA. *LOS MUISCAS: ORGANIZACIÓN SOCIAL Y RÉGIMEN POLÍTICO*. Epígrafe, Bogotá, 1944. VICENTE RESTREPO. *LOS CHIBCHAS ANTES DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA*. Imprenta de la Luz, Bogotá, 1895.

373 FEDERICO ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 1997. Cap. I. PAOLO EMILIO TAVIANI. *SOBRE EL ORIGEN DE LA FAMILIA*. Le Monnier, Firenze, 1969. ALEJANDRO GARCÍA. *CIVILIZACIÓN Y SALVAJISMO EN LA COLONIZACIÓN DEL NUEVO MUNDO: UN ENSAYO SOBRE LA PENETRACIÓN DE LA CULTURA EUROPEA*. Universidad de Murcia, Murcia, 1986.

374 ARMANDO SUESCÚN MONROY. *EL DERECHO CHIBCHA: SIGLO IX-SIGLO XVI*. Tomo I. *DERECHO Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE COLOMBIA*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1998. ARMANDO SUESCÚN MONROY. "*EL DERECHO CHIBCHA*" en *HISTORIA DEL DERECHO. REVISTA NUEVA ÉPOCA*. No. 15. Año VII. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Bogotá, 2001. JORGE ENRIQUE GUIER ESQUIVEL. "*DERECHO PRECOLOMBINO*" en *HISTORIA DEL DERECHO*. Procuraduría General de la República, San José de Costa Rica, 1991. EZEQUIEL URICOCHEA. *MEMORIA DE LAS ANTIGÜEDADES NEOGRANADINAS*. Epígrafe, Bogotá, 1995. MIGUEL BONIFAZ. *DERECHO INDIANO: DERECHO CASTELLANO-DERECHO PRECOLOMBINO-DERECHO COLONIAL*. Universidad Técnica, Oruro, 1955. NÉSTOR MEZA VILLALOBOS. *POLÍTICA INDÍGENA EN LOS ORÍGENES DE LA SOCIEDAD CHILENA*. Universidad de Chile, Santiago, 1951. JOSÉ ROZO GAUTA. *CULTURA MATERIAL DE LOS MUISCAS*. Epígrafe, Bogotá, 1963. JOSÉ ROZO GAUTA. *LOS MUISCAS: ORGANIZACIÓN SOCIAL Y RÉGIMEN POLÍTICO*. Epígrafe, Bogotá, 1944. LUIS DUQUE GÓMEZ. *INTRODUCCIÓN AL PASADO ABORIGEN*. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1990. LUIS DUQUE GÓMEZ. "*ETNOHISTORIA Y ARQUEOLOGÍA*" en *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA*. Volumen I, Tomo 1. Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 1965. VICENTE RESTREPO. *LOS CHIBCHAS ANTES DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA*. Imprenta de la Luz, Bogotá, 1895. RAFAEL MARÍA GRANADOS. *HISTORIA GENERAL DE COLOMBIA: PREHISTORIA, CONQUISTA, COLONIA, INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA*. Imprenta Departamental Antonio Nariño, Bogotá, 1978. GUILLERMO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. *DE LOS CHIBCHAS A LA COLONIA Y A LA REPÚBLICA*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1949. LUIS BARRIOS. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Editorial Cultural, Bogotá, 1984. ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA*. Lerner, Bogotá, 1986.

375 ARMANDO SUESCÚN MONROY. "*EL DERECHO CHIBCHA*" en *HISTORIA DEL DERECHO*. Revista Nueva Época, Facultad de Derecho, Universidad Libre, No. 15, Año VII, Bogotá, 2001. P. 23. ARMANDO SUESCÚN MONROY. *EL DERECHO CHIBCHA: SIGLO IX-SIGLO XVI*. Tomo I. *DERECHO Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE COLOMBIA*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1998.

376 El *país de los chibchas* comprendía planicies de *Bogotá* y *Tunja*, valles de *Fusagasugá*, *Pacho*, *Cáqueza* y *Tenza*, territorio de los cantones de *Ubaté*, *Chiquinquirá*, *Móniquirá*, *Leiva* y, también, *Santa Rosa*, y *Sogamoso*, incluida la alta cordillera. Incluyó otras familias lingüísticas como *Arahuacos* y *Taironas* de la *Sierra Nevada de Santa Marta*, *Muiscas* de la región central de los *Andes*, *Guambianos* y *Paeces* del *Cauca*, *Pastos* y *Quillacingas* de *Nariño*, *Tunebos* de *Casanare* y *Andaquíes* de *Caquetá*. Dispuso población de cerca de dos mil habitantes por legua cuadrada, se

Existían diferentes capas sociales[377]. Su economía se orientó a agricultura[378], minería y cerámicas. Organizaron ferias y sus productos también se vendían en mercados vecinos[379]. Utilizaron la sal como medio de intercambio y acuñaron monedas de oro.

El gobierno era de índole civil, presidido por autoridades, *Zipa* y *Zaque* (acorde con división geográfica)[380]. Asumió talante autócrata, ejerció gestión ejecutiva, suscitó leyes, administró justicia, comandó ejércitos, recibió ofrendas, fue venerado. La cesión del poder se ejercía al hijo de la hermana. El poder político estaba reglado y era de carácter soberano, no reconocía poder superior, excepto dioses. Las normas se sustentaban en costumbres, creencias religiosas y observancia de hechos naturales. La justicia se ejercía mediante tipificación de delitos y aplicación de penas[381].

Según historiadores, el *derecho chibcha* procede desde hace 12.000 años. Se considera completo y evolucionado. Prevaleció la propiedad colectiva. El uso de tierras fue comunitario. Se pretendió distribución equitativa de la riqueza. Las normas estaban orientadas por principios de ética y moral, inspiradas por dogmas religiosos, instituidas por sus dioses. El sujeto activo de la vida jurídica era la comunidad y no el individuo. Regla fundamental fue no matar y no hacer daño, que propulsaba convivencia y paz. Se otorgó énfasis a principios como buena fe, lealtad y cumplir la palabra y los convenios. La administración de justicia se otorgó a ancianos. Dispusieron derechos fundamentales: Igualdad, vida, familia, tierra, vivienda, trabajo, salud, ambiente sano, seguridad, nacionalidad, educación, equidad, dignidad personal, libertad, debido proceso, convivencia pacífica y soberanía (defensa a la patria).

1.3 ESTADO COLONIAL

El *régimen absolutista*, con fundamento en las *ideas mercantilistas* de *atesoramiento* y con apoyo de las novedosas técnicas forjadas con los grandes *descubrimientos científicos*, generó tendencias a conquistar nuevos territorios para ser sometidos por la *corona* e impulsó nuevas rutas marítimas para ejercer el *comercio internacional* y la *sumisión colonial*.

Así, dentro del propósito asumido por los Estados de consolidar su poderío económico e incrementar sus riquezas, se ejercieron acciones encaminadas a la *colonización* de pueblos. En especial, es importante resaltar el auge que se logró en la *actividad mercantilista* con el *descubrimiento de América*, que además permitió la incursión de numerosos bienes novedosos a *Europa* y la gran afluencia de oro y otros metales preciosos y piedras valiosas.

En este contexto, que incorporaba la importancia del *comercio internacional* y la mayor *expansión territorial*, jugó crucial papel las facilidades de comunicación, dado que el sistema de transporte marítimo superó al tradicional transporte terrestre de carruajes halados por bestias. De esta forma, las naciones con amplias zonas costeras como *España*, *Portugal*, *Inglaterra*, *Francia* e *Italia* tenían más posibilidades de sobresalir, que los estados mediterráneos o interiores.

La *política mercantilista* se caracterizó por tratamiento rígido a las *colonias*, conocida como *rudo celo colonial*. Se pretendió que el comercio de las *colonias* solo se efectuara con la *metrópolis* y no con otros países. De esta manera, se emitieron serie de normas jurídicas que obligaban a estos comportamientos,

ubicó en territorios fríos. ARMANDO SUESCÚN MONROY. "*EL DERECHO CHIBCHA*". Id. JOSÉ ROZO GAUTA. *CULTURA MATERIAL DE LOS MUISCAS*. Op cit. JOSÉ ROZO GAUTA. *LOS MUISCAS: ORGANIZACIÓN SOCIAL Y RÉGIMEN POLÍTICO*. Op cit. LUIS DUQUE GÓMEZ. *INTRODUCCIÓN AL PASADO ABORIGEN*. Op cit. LUIS DUQUE GÓMEZ. "*ETNOHISTORIA Y ARQUEOLOGÍA*". Op cit. VICENTE RESTREPO. *LOS CHIBCHAS ANTES DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA*. Op cit. ARMANDO SUESCÚN MONROY. *EL DERECHO CHIBCHA: SIGLO IX-SIGLO XVI*. Tomo I. *DERECHO Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE COLOMBIA*. Op cit. EZEQUIEL URICOCHEA. *MEMORIA DE LAS ANTIGÜEDADES NEOGRANADINAS*. Op cit.

377 Eran exclusivos de las élites objetos de oros, ciertos vestidos y otros objetos suntuarios.

378 Papa, maíz y quina en climas fríos y leguminosas, yuca y arracacha en templados.

379 Adquirían oro, pescado y frutos de climas cálidos. Carecían de ganaderías, no conocieron el hierro y no trabajaron la madera y la piedra.

380 Tres regentes gobernaron los pueblos *chibchas*: *Zipa*, con asiento en *Funza*, *Zaque*, primero regentó en *Ramiriquí*, luego en *Tunja*, y jefe de *Iraca*, designado por *Nenqueteba*, de carácter religioso, con sede inicial en *Pasca* y más tarde en *Sogamoso*.

381 Las más drásticas concernían a la pena de muerte, que castigaban delitos como homicidios, raptos e incestos. También se penaba de forma enérgica adulterios, cobardía en guerra, robos, incumplimiento de deudas y sodomía. Otras penas rigurosas eran destierro, azotes, labores forzadas y uso de vestimentas del sexo contrario. Se efectuaban ritos místicos, en eventos como nacimiento, matrimonio y exequias.

que de no ser acatadas, generarían severos castigos.

El diccionario de la *Real Academia de la Lengua Espa*ñola, entre otras definiciones de *colonia*, incorporó: "Territorio fuera de la nación que lo hizo suyo y regido por leyes especiales... Territorio que, situado fuera de la nación y en grado inferior al de esta, queda sometido a su influencia, ejercida principalmente en forma de expansión geográfica, política y económica..."[382].

Las *políticas colonialistas* pretendían obtener el mayor grado de riqueza para la *Corona*, *Estado colonizador*, mediante saqueos, expoliación de sus riquezas y usufructo y dominio sobre los territorios sometidos. De ninguna forma, no se impulsó el progreso y bienestar de los nativos y moradores de dichas posesiones. Reinos colonizadores por excelencia fueron *España*, *Portugal*, e *Inglaterra*. Monarquías que también ejercieron faenas ultramarinas fueron: *Francia*, *Holanda*, *Bélgica*, *Italia*, entre otros.

Se tomará como prototipo para interpretar las acciones, políticas y propósitos del *Estado colonial* la intervención de *España* en la *América Hispánica*[383] durante el período comprendido entre los siglos XV a XIX[384].

En este contexto tuvo protagonismo el *derecho indiano*, concebido como régimen jurídico aplicado en las *colonias* españolas de ultramar, en particular las ubicadas en el *Nuevo Mundo*, que tuvo gran influencia del ordenamiento jurídico que operaba en la *Madre Patria*, en específico en *Castilla*. El *derecho indiano* surgió ante la imposibilidad de aplicar la totalidad del *derecho castellano* en *América*. También, incorporó normas jurídicas emitidas por estamentos que representaban a la monarquía en el *Nuevo Mundo*, costumbres españolas introducidas, tradiciones y cánones domésticos que no contrariaban al *derecho indiano* y soluciones jurídicas indianas no institucionalizadas, derecho vulgar indiano. Al respecto, se refirió *José Sánchez-Arcilla Bernal*: "El concepto de *derecho indiano* se refiere al ordenamiento jurídico que estuvo vigente en las *Indias*... dentro de este concepto se debe comprender no solo la legislación dictada por la *metrópolis* para *América*, sino todas las *fuentes jurídicas* que rigieron en ella y en las que el *derecho castellano* ocupó lugar importante... Conviene señalar que del conjunto de ordenamientos jurídicos que regían en la *península Ibérica* en el momento de producirse el *descubrimiento*, solo el *derecho castellano* -y no el de *Aragón*, *Navarra* o *Cataluña*- fue el que se aplicó en las *Indias*. Ello se debe a que las tierras del *Nuevo Mundo* quedaron jurídicamente incorporadas a la *Corona de Castilla*..."[385].

Asimismo, se refirieron *Arturo Valencia Zea* y *Álvaro Ortiz Monsalve*: "Concluida la conquista española, era imposible trasplantar el régimen jurídico español a los territorios conquistados, debido a la gran diferencia social y económica existente entre *España* y las *colonias americanas*. Las nuevas *colonias* se

---

382 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. Editorial Espasa-Carpe, Madrid, 1970. XIX Edición. P. 323.

383 *España* colonizó *Sur América*, excepto *Brasil* y las *Guayanas*, *Centro América*, *México*, algunos territorios de *Norte América*, y gran parte de las *islas del Caribe*.

384 HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Librería Stella, Bogotá, 1962. Parte I. ARMANDO SUESCÚN MONROY. *EL DERECHO COLONIAL*. Tomo II. *DERECHO Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE COLOMBIA*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1998. ENRIQUE CABALLERO. *HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA*. Intalgraf, Bogotá, 1970. RAFAEL MARÍA GRANADOS. *HISTORIA GENERAL DE COLOMBIA: PREHISTORIA, CONQUISTA, COLONIA, INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA*. Imprenta Departamental Antonio Nariño, Bogotá, 1978. ANTONIO DOUGNAC RODRÍGUEZ. *MANUAL DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO*. Universidad Nacional Autónoma, México, 1994. JOSÉ MANUEL PÉREZ PRENDES. *LA MONARQUÍA INDIANA Y EL ESTADO DE DERECHO*. Asociación Francisco López de Gómara, Madrid, 1989. ALFONSO GARCÍA-GALLO. *LOS ORÍGENES ESPAÑOLES DE LAS INSTITUCIONES AMERICANAS: ESTUDIOS DE DERECHO INDIANO*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1987. ALFONSO GARCÍA-GALLO. *ESTUDIOS DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO*. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972. GUILLERMO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. *DE LOS CHIBCHAS A LA COLONIA Y A LA REPÚBLICA*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1949. JOSÉ MANUEL GROOT. *HISTORIA ECLESIÁSTICA Y CIVIL DE LA NUEVA GRANADA*. Medardo Rivas, Bogotá, 1889. CARLOS ALBERTO MORA PEÑA. *HISTORIA SOCIO-ECONÓMICA DE COLOMBIA*. Norma, Bogotá, 1985. LUIS BARRIOS. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Cultural, Bogotá, 1984. VÍCTOR A. BEDOYA F. *HISTORIA DE COLOMBIA: INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA CON BASES FUNDAMENTALES EN LA COLONIA*. Colección La Salle. Stella, Bogotá, 1944. GERMÁN COLMENARES. "*LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD COLONIALES: 1550-1800*" en *NUEVA HISTORIA DE COLOMBIA*. Planeta, Bogotá, 1989. Vol. I. ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA*. Lerner, Bogotá, 1986. *INSTITUCIONES DE LA AMÉRICA HISPÁNICA* [www.ffiluam.es]. *COLOMBIA EN LA COLONIA* [www.aldeaeducativa.com].

385 JOSÉ SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL. "*EL DERECHO INDIANO Y SU SUPERVIVENCIA EN AMÉRICA DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA*" en *HISTORIA DEL DERECHO. REVISTA NUEVA ÉPOCA*. No. 15. Año VII. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Bogotá, 2001. ARMANDO SUESCÚN MONROY. *EL DERECHO COLONIAL*. Tomo II. *DERECHO Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE COLOMBIA*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1998.

incorporaron política y jurídicamente a la *Corona de Castilla*"[386].

En 1680 las *Leyes de Indias* recopilaron normas dispersas del *derecho indiano*. Las *normas indianas* fueron ampliamente influidas, a través del *derecho de Castilla*, por el *derecho romano y eclesiástico*, al ser consultados el *digesto* o *código de Justiniano*, los *glosarios* y los *comentadores*. Son amplios los antecedentes de este desarrollo jurídico, se resaltan: *Fuero real*, proclamado por *Alfonso X*, *el Sabio*; *Siete partidas*, divulgadas por *Alfonso X*; *Ordenamiento de Cortés*, promulgado en *Alcalá de Henares* en 1348.

La *colonización española* se ejerció mediante diferentes instituciones: *Corona*, *supremo y real Consejo de Indias*, *Casa de Contratación*, *Iglesia*, *leyes de Indias*, *cabildos* y *resguardos*[387]. Durante la *colonización española*, la *monarquía absoluta* fue el régimen político que imperó en *España*, que dispuso potestad divina e ilimitada. Los territorios conquistados fueron administrados y organizados tomando como núcleo el *trono*, que ejerció control absoluto y autoridad jerárquica. La *Corona*, vértice superior de la organización monárquica, tuvo injerencia en *Europa* y las *colonias españolas*. En ella se fusionaron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Era el recurso máximo para zanjar discordias con la autoridad colonial[388].

Las *colonias* se organizaron de manera jerárquica y centralizada. Las funciones de sus responsables fueron asegurar el designio de la *Corona* para las colonias: Salvaguardar los intereses reales, asegurar los intereses de dominio y poderío, permitir la explotación económica, coadyuvar a la acumulación de riquezas, lograr el monopolio productivo y exportador, administrar los fondos reales, recaudar tributos, consolidar el manejo contable.

El *rey* delegó su autoridad en las *colonias* a sus representantes o designados, compuestos por diferentes instancias: 1. *Instituciones de gobierno metropolitano*: *Consejo de Indias* y *Casa de la contratación*. 2. *Instituciones de gobierno de Indias*: *Virreinatos*, *presidencias-gobernaciones*, *adelantados, gobernadores, provincias, cabildos generales o ayuntamientos, corregimientos, alcaldías, regidurías* y *consulados*. 3. *Instituciones de justicia*: *Audiencias, alféreces reales, corregidores, control a burócratas, escribanías, procuradurías* y *protectorías de indios*. 4. *Instituciones militares*: *Ejércitos, armadas, fortificaciones, capitanías generales, alguacilerías*. 5. *Instituciones de hacienda*: *Real hacienda, juntas de hacienda, intendencias, tesorerías, fiel ejecutor*. 6. Adicionalmente, existían los estamentos de la *Iglesia*: *Real patronato de Indias, tribunales de la inquisición* y aquellos que se derivaron de decisiones eclesiásticas, como *bulas, sínodos, concilios, encíclicas*, ejercían rol importante en las disposiciones y actuaciones coloniales.

Esta faceta del poder es interpretada por *Gerhard Masur* como premio a las acciones de los conquistadores, que se tradujo en *poder*, *gloria* y *riqueza*, en síntesis, en *absolutismo*. Al respecto, precisó: "La *Corona*, celosa de sus derechos, tuvo éxito en arrebatar el poder político de las manos de la primera generación, entregándolo a burocracia aduladora... La *Corona* comprendió que aquí residía la recompensa necesaria para los esfuerzos e incomodidades de los conquistadores. Aparte de la apropiación de oro, plata y piedras preciosas, el factor decisivo en la conquista fue la propiedad real de la tierra. Acorde con la ley medieval, la tierra pertenecía a la *Corona*, pero las concesiones a vasallos leales eran el resultado natural de la conquista"[389].

En este contexto, se destacó el papel desempeñado por el supremo y real *Consejo de Indias*, que ocupó el segundo lugar en la organización jerárquica. Fue constituido mediante *Cedula Real del 14 de septiembre de 1519*, con sede en *Madrid* y se convirtió en órgano gestor de las políticas coloniales españolas. Estuvo conformado por equipo de ministros designados por la *Corona*. Entre otras funciones y competencias, se destacan: Se encargó de elaborar las *leyes de Indias*. Se consolidó como organismo político y administrativo más importante de la *Colonia*. Ejerció funciones de representación y asesoría. Fue escenario para el desarrollo de la legislación de las *Indias* y catalizador de la política colonial.

386 ARTURO VALENCIA ZEA Y ÁLVARO ORTIZ MONSALVE. *DERECHO CIVIL: PARTE GENERAL Y PERSONAS*. Temis, Bogotá, 2000. Pp. 29, s.

387 INSTITUTO COLOMBIANO DE CULTURA. *MANUAL DE HISTORIA DE COLOMBIA*. Pro-cultura, Bogotá, 1982. Tomo I. Pp. 349, ss. GERMÁN COLMENARES. *HISTORIA ECONÓMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA: 1537-1819*. Universidad del Valle, Bogotá, 1973. Pp. 13, ss. C. H. HARINA. *EL IMPERIO ESPAÑOL EN AMÉRICA*. Alianza, México, 1990. Pp. 13, ss. MAGNUS MÖMER. *LA CORONA ESPAÑOLA Y LOS FORÁNEOS EN LOS PUEBLOS INDIOS DE AMÉRICA*. Cultura Hispánica, Madrid, 1999. Pp. 132, ss.

388 "*EL GOBIERNO COLONIAL*" [www.saboratequila.galeón.com]. "*ESTRUCTURA DEL GOBIERNO COLONIAL*" [www.members.tripod.com]. "*CONQUISTA DE LAS INDIAS*" [www.omega.ilce.edu.mx].

389 GERHARD MASUR. *SIMÓN BOLÍVAR*. Fundación para la Investigación y la Cultura, Cali, 1999. P. 22, s.

Desempeñó funciones administrativas, legislativas y judiciales. Revisó las normas dictadas en las oficinas reales. Era el órgano que emitía la última sentencia en los procesos de contratación y la máxima autoridad Judicial en asuntos civiles y criminales. Propuso candidatos para ocupar cargos públicos. Controló las finanzas del Estado. Pretendió proteger la población indígena. Ejerció sus funciones desde *España*[390].

Para *Justo Ramón,* el *Consejo de Indias* fue ente que ejerció papel preponderante en las relaciones de *España* con las *colonias*, precisó: "Representaba y asesoraba al monarca en todos los asuntos concernientes a las *Indias Occidentales*, y puede decirse que fue prácticamente la autoridad máxima en lo tocante a ellas. Sus funciones fueron múltiples y complejas, en gran parte equivalentes a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial... De ese *consejo* emanaron, para los dominios de ultramar, las ordenanzas con las cuales se formó la famosa *recopilación de las leyes de Indias*; él refrendaba los nombramientos para las colonias; en ejercicio del *derecho de patronato* intervenía en la designación de arzobispos y obispos; a él debían dar cuenta de sus labores los funcionarios de la *América*; ante denuncias acerca de irregularidades en las *colonias*, él resolvía en última instancia los litigios de las audiencias con otras o con la *casa de contratación*; y veía los juicios de residencia contra los virreyes y otros magistrados"[391].

Por su parte, *Gerhard Masur*, en su crónica a *Simón Bolívar*, señaló: "El *Consejo de Indias*, que había estado fusionado desde 1511 y tenía asiento en *Madrid*, asumió la autoridad del rey y tomó a su cargo obligaciones de cuerpo gubernamental y las de tribunal supremo"[392].

Es crucial dedicarle atención a las *leyes de Indias*, disposiciones dictadas en *España* para ser cumplidas en la *América Hispánica*. Estas reglas tomaron como bases el *Derecho de Castilla* y debían ser acatadas por los dignatarios designados por el *monarca* y todos los estamentos. El *Consejo de Indias* y las secretarías de *Estado* emitieron gran parte de estos cánones, que en su mayoría fueron codificados en libros de registros y generales, en especial, el titulado *Recopilación de las leyes de los reinos de Indias*[393].

Las *leyes de Indias* eran las normas jurídicas aplicadas en las colonias del *Nuevo Mundo*. Definidas como: "Conjunto de normas jurídicas o disposiciones legales que surgieron por voluntad de los monarcas españoles o por las autoridades legítimamente constituidas en *América*, como delegación de los reyes, y que tuvieron como objeto fijar y regular relaciones políticas, administrativas, penales, civiles, económicas y sociales para pobladores de las *Indias Occidentales*"[394]. Consistió en amalgama de jurisprudencias proferidas por monarcas españoles, *consejo de indias* y derecho indígena[395]. De las normas de esa época se resaltan: *Recopilaciones de Indias*, *Nueva Recopilación de Castilla* y las *Siete Partidas*[396].

La *Casa de Contratación* tuvo su sede en *Sevilla* y fue instaurada en 1503, mediante *Cedula Real del 20 de enero de 1503*, con el propósito de servir de ente rector de las relaciones económicas entre *España* y las *Indias*[397]. Su objetivo fue "dirigir y supervisar el comercio de las *Indias*, monopolizado por la metrópolis"[398].

---

390 "*EL CONSEJO REAL Y SUPREMO DE INDIAS*" [www.cddhcu.gov.mx].

391 HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Librería Stella, Bogotá, 1962. P. 23.

392 GERHARD MASUR. *SIMÓN BOLÍVAR*. Fundación para la Investigación y la Cultura, Cali, 1999. P. 21.

393 Se destacaron: *Fueros*: Privilegios concedidos por el rey a algunos habitantes. *Fuero real*: Código que contenía normas sobre derecho penal y de familia y acciones judiciales. Fue promulgado por el rey *Alfonso X* de *Castilla* y *León*, *El Sabio*, en 1255. *Siete partidas*: Tuvo como soporte normas del *derecho romano* y fueron proclamadas por *Alfonso X*. *Ordenamiento de Alcalá*: Compendió normas que se encontraban dispersadas, incluyó normas penales, de procedimiento, sucesiones, contratos y bienes. Fue erigida en 1348. *Leyes del Toro*: Correspondió a 85 leyes decretadas en 1505 por las *Cortes de Toro*. *Recopilación de leyes de España*: Pretendió centralizar la potestad y administración de la *Corona*, condensó *Fuero real*, *Ordenamiento de Alcalá*, *Leyes del Toro*, entre otras disposiciones jurídicas.

394 LAUREANO DÍAZ LÓPEZ. *EL DERECHO EN AMÉRICA EN EL PERÍODO HISPANO, EL DERECHO INDIANO O DERECHO EN INDIAS*. [www.members.tripod.com].

395 "*LEYES DE INDIAS*". [www.members.tripod.com].

396 ARTURO VALENCIA ZEA Y ÁLVARO ORTIZ MONSALVE. *DERECHO CIVIL: PARTE GENERAL Y PERSONAS*. Temis, Bogotá, 2000. Pp. 30, s.

397 Controló las flotas armadas, embarcaciones, mercancías y correos que fluían del centro a la periferia y viceversa; tuvo funciones judiciales; recaudó tributos, valores, fletes, pasajes y embarques; reguló exportaciones e importaciones; estableció prohibiciones y multas; concedió licencias para zarpar; organizó expediciones; abasteció y equipó naves; emanó normas y reglas sobre navegación y comercio, entre otras funciones. *Cádiz* funcionó como puerto alterno, lo que indujo al contrabando; de tal forma, que propició la conformación del juzgado de *Indias*, para ejercer mayor control al tráfico de mercancías en 1535. Esta relación entre *Sevilla* y *Cádiz* fue transpuesta por los *Borbón* en 1717. Ver: "*LA CASA DE CONTRATACIÓN*" [www.artehistoria.com]. "*CASA DE CONTRATACIÓN*" [www.galeon.com]. "*FUNDACIÓN DE LA CASA DE CONTRATACIÓN DE SEVILLA*" [http//redescolar.ilce.edu.mx].

398 HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Librería Stella, Bogotá, 1962. P. 23.

Enrique Caballero se refirió a las políticas asumidas por la *Casa de Contratación* en los siguientes términos: "El hecho es que, justamente la índole de su hallazgo y el material de su comercio -los metales preciosos-, hicieron que decayera en *España* y en toda la *América española* la economía de subsistencia, por el menosprecio que se hizo de la agricultura: Convirtió a la *Península* en epicentro de inflación que se propagó por *Europa*; movió al trono a entregar el monopolio del comercio con las *Indias* a la *Casa de Contratación de Sevilla* y, en la constante zozobra del avaro, pretendió encerrar sus tesoros en estrecha red de *intervención estatal* atrofiante... La *Casa de Contratación* importaba todos los géneros con destino a *Indias*... Entre tanto la *Península* peleaba y oraba..."[399].

En este esquema de organización jerárquico, se delegó en funcionarios y estamentos la administración de colonias: Virreinatos, presidencia, gobernaciones, audiencias, provincias, tribunales, capitanías, cabildos o ayuntamientos, audiencias, comandancias, capitanías generales, alcaldías, adelantados, corregidores, entre otros. Para su funcionamiento se imitó estándares burocráticos españoles en territorios europeos: "Los virreinatos de *México* y *Perú* siguieron el modelo de *Nápoles* y *Sicilia*, mientras que las audiencias o tribunales de *Quito* y *Bogotá* fueron copia de los de *Valladolid* y *Granada*. *Venezuela* y *Países de la Plata* se organizaron en distritos militares bajo la comandancia general"[400].

El *virrey* era el máximo representante del rey en las *colonias*, fue el agente judicial y político de la *Corona* en *América*, dispuso de suprema potestad en su jurisdicción, fue recaudador real, supervisor del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y comandante de las fuerzas militares[401].

Las *reales audiencias* eran *cortes de justicia*, conformadas por *oidores*, organizadas como autoridades colegiales. En 1511 se constituyeron de manera análoga al *Consejo de Indias* y funcionaron catorce en *América*. Sus funciones además de judiciales, fueron administrativas, legislativas y políticas. Fue el máximo órgano de apelación sobre sentencias emitidas por entidades de menor jerarquía. Actuó como primera instancia en asuntos de mayor cuantía. Sus fallos penales eran inapelables, mas los civiles de mayor cuantía podían ser apelados ante el *Consejo de Indias*. También se constituyeron como órganos de apoyo los *consejeros de virreyes y capitanes generales*, que propendían por los derechos de los indígenas. Dispuso facultad para legislar sobre tópicos no incluidos en leyes existentes.

Las *provincias* se constituyeron en unidades territoriales de la segmentación territorial de *América española*. Se convirtieron en órganos administrativos e instrumento de supervisión para ejercer el *absolutismo monárquico*. La organización urbana siguió el modelo español, conformada por *ayuntamientos*, *cabildos abiertos* y *concejos*, con presencia de *alcaldes* y apoyo burócrata[402].

Los *cabildos* o *ayuntamientos* fueron los primeros entes políticos creados por los españoles en sus colonias americanas, con el propósito de administrar y regentar ciudades, villas y pueblos indígenas. Eran los gobiernos locales, que gozaban de autonomía para determinar políticas y prioridades. Su desarrollo histórico estuvo ligado con las municipalidades. Les otorgaron facultades para administrar los fondos propios de sus las finanzas públicas, provenientes de los recaudos de tributos, se otorgó capacidad para determinar sus destinos a través del manejo del gasto público, fijaba precios de mercancías, vigilaba pesos y medidas, repartía tierras, administraba servicios públicos. Así, sus dignatarios ejercían actividades administrativas, judiciales, policíacas y militares. Los cabildos operaron de manera abierta, con participación de ciudadanos insignes, y cerrada, solo se reunían sus miembros activos. Para efecto de las decisiones públicas se diferenciaban dos tipos de cabildos: *Ordinario*, de índole tradicional, se reunía en cesiones cerradas y decidía mediante voto secreto, y *abierto*, de carácter extraordinario, con participación de ciudadanos prestigiosos, participaba de manera abierta y voto manifiesto. En esta institución había representación de españoles y criollos.

---

399 ENRIQUE CABALLERO. *HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA*. Intalgraf, Bogotá, 1970. P. 26.

400 GERHARD MASUR. *SIMÓN BOLÍVAR*. Fundación para la Investigación y la Cultura, Cali, 1999. Pp. 21, s.

401 *Carlos V* creó en 1542 los *Virreinatos de Lima* (*Sur América* y *Panamá*) *y Nueva España* (*México* y *Norte y Centro América*). Luego, en 1717 se establecieron los de *Nueva Granada* (*Colombia*, *Ecuador*, *Venezuela* y *Panamá*, eliminado en 1723 y reintegrado en 1739) y *Río de la Plata* (*Argentina*, *Chile* y *Uruguay*) en 1777. El *Virreinato* regentó grandes territorios y, para el ejercicio del gobierno, debido a lo vasto de las comarcas, contó con apoyo de *capitanías generales* (*Cuba y Florida, Guatemala, Venezuela y Chile*) y presidencias (gran número). Ver: "*VIRREINATO*". [www.uc.cl].

402 GERHARD MASUR. *SIMÓN BOLÍVAR*. Fundación para la Investigación y la Cultura, Cali, 1999. Pp. 22.

Justo Ramón se refirió a la misión de estos estamentos: "El *cabildo* tenía la función de administrar, con la independencia necesaria, los intereses del municipio o población en los más variadas aspectos: Ornato, enseñanza primaria, moralidad e higiene públicas, conservación de bosques, provisión de agua y alimentos, esplendor del culto católico, idoneidad de los maestros artesanos, distribución de terrenos a los fundadores de poblaciones y hasta conocimientos en primera instancia de las causas civiles y criminales... El *cabildo* estaba integrado por dos *alcaldes* y por *regidores* de distintas denominaciones según la función que se les encomendaba..."[403].

La *Iglesia* desempeñó papel trascendental en la vida de la *colonia*. Participó en la administración de los territorios conquistados e intervino con importantes acciones y decisiones: Recaudó diezmos, intervino en la unificación de territorios, juzgó a individuos, dispuso de tierras, fue autoridad eclesiástica, participó en el diseño de las políticas económicas, entre otras competencias. La estructura colonial eclesiástica fue erigida mediante el *patronato regio de Indias*, que impulsaba el poder de la *monarquía*. Igualmente, en el *viejo mundo* surgió la figura de la *bula*, que defendía los dogmas católicos; en las *colonias* se aplicaron las de índoles económicas, en especial la proferida en 1501 que cedió a la *Corona* los recaudos provenientes de diezmos, con el fin de perseverar el culto y la soberanía religiosa. Figuras de gran trascendencia fueron los *tribunales de la inquisición*, que censuraron los comportamientos y las ideologías contrarias a los dogmas cristianos y a los intereses de la *Corona*. Las órdenes monásticas más preponderantes en *América Latina* durante la época colonial fueron: *Jesuitas*, *franciscanas, dominicas y agustinianas*.

Los *adelantados* eran individuos que, luego de fundar tres ciudades, recibían del rey atribuciones gubernativas en las localidades erigidas, adquiriendo en las primeras nominaciones conferidas por la *Corona* el carácter de gobernador. En algunos casos fue de carácter vitalicio y de índole hereditario. El primer *adelantado* fue *Bartolomé Colón* en 1494. Con las leyes de *Indias*, se estipuló que los *adelantados* eran jefes militares y podían "nombrar oficiales, que después confirmaría el rey, y tener jurisdicción civil y criminal en grado de apelación de los alcaldes ordinarios de las ciudades y villas de su fundación"[404].

Los *capitanes generales* fueron agentes políticos, militares y judiciales durante la *Colonia*. Jerárquicamente ocupaban la posición siguiente a la de *virreyes*. Ejercían funciones análogas a estos, a excepción de representar al monarca. *Felipe III* otorgó las funciones de *capitanes generales* a *virreyes*, impulsando la reducción de la burocracia. Dentro de sus funciones primordiales se destacó: "Seguridad interna del virreinato, que debía evitar rebeliones internas y defender las costas contra invasiones que podían llegar desde el exterior"[405].

Los *gobernadores* se encargaban de promover las rentas reales, designaban a gran parte de los funcionarios menores y resolvían en primera instancia los litigios en que estaban implicados los aborígenes. El primer *gobernador* fue *Pedro Arias Ávila* en 1513. Cuando las finanzas del reino presentaron dificultades fue abolido el título de *gobernador*.

Los c*orregidores* fueron funcionarios designados por el rey de terna presentado por los *virreyes*. Administraban justicia de primera instancia al interior de su jurisdicción, mantenían comunicado al virrey sobre los acontecimientos que acaecían, regulaban las actividades económicas y orientaban y supervisaban a los nativos en el pago de sus tributos. Fueron reemplazados por los alcaldes mayores durante el siglo XVI.

Las relaciones económicas de *España* con las *colonias* eran de amplio contenido *mercantilista*, se ejercieron las siguientes políticas: 1. *Monopolio comercial*: Los productos exportados e importados a *América Hispánica* fueron controlados por las autoridades españolas, en especial, por la *Casa de Contratación* de *Sevilla*, que definía la factibilidad de realizar estas operaciones. 2. *Acumulación de metales preciosos*: El saqueo a las colonias americanas contribuyó a generar y ampliar las existencias de estos valiosos recursos minerales. 3. *Control a la actividad productiva*: La autoridad española restringió la elaboración de productos, en especial, de carácter manufacturero, delimitó su campo de acción

403 HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Librería Stella, Bogotá, 1962. P. 26.
404 "*LOS ADELANTADOS AMERICANOS*" en *ENCICLOPEDIA ENCARTA 2000*.
405 "*CAPITANES GENERALES*" en *ENCICLOPEDIA ENCARTA 2000.*

prácticamente a la minería y circunscribió determinadas actividades económicas para que solo fuesen ejercidas en exclusivo por españoles, para lo que prescribió la disponibilidad de patentes y licencias. 4. *Políticas proteccionistas*: Se ejercieron políticas económicas internacionales, cambiarias, fiscales y monetarias dirigidas a favorecer la actividad productiva de *España*. 5. *Explotación laboral*: Se ejerció evidente sistema esclavista, que generó explotación de negros y nativos indígenas, hasta menoscabarlos. Se resalta la figura de la *mitra*, "en virtud de esta institución de origen indígena, prohijada por los españoles, los indios debían trabajar durante un tiempo determinado, por turnos y con salario controlado por las autoridades, en provecho de los españoles, en trabajos domésticos, pastoriles, agrícolas, mineros, etc."[406]. 6. *Excesos de tributación*: Los gravámenes fiscales fueron frecuentes y exorbitantes durante la *Colonia*. Entre otros se resaltan: *Alcabala*[407], *quinto del rey*[408], *estancos*[409], *impuestos a Indios*[410], *diezmo*[411], *almojarifazgo*[412], *media anata*[413], *impuesto de la armada de Barlovento*[414]. 7. *Latifundios agropecuarios*: Las tierras de *América Latina* fueron distribuidas por la *Corona* en grandes magnitudes a insignes señores, por su abolengo, a reconocidos conquistadores, como premio a sus descubrimientos, y a la *Iglesia Católica*, por consideraciones morales[415]. La propiedad de la tierra se regía por diversas normas: *Mayorazgo*[416], *patronato*[417], *aparcería* o *censo*[418], *capellanías*[419].

Dentro de la concepción de *Estado absolutista*, que compendia al esquema *colonial*, la *propiedad estatal* ejerce gran protagonismo. *Corona*, *Iglesia* y otras instituciones coloniales asumen gran potestad sobre la *propiedad*; en especial, sobre la *propiedad* inmueble. Mas el papel del Estado era asegurar la pertenencia, que en últimas se orientaba a favor de las propias personas, induciendo a la *propiedad privada* de la élite gobernante.

El *esquema fiscal* de la *Colonia* fue ampliamente ineficiente y poco perfeccionado, se convirtió en sistema de usurpación y confiscación, caracterizado por amplia red de *tributos*, en especial *indirectos*, *monopolios estatales* y, *contrario sensu*, deficiente presencia del Estado para resolver requerimientos esenciales de la población, primó el olvido y hubo carencia de ejecutorias en obras de infraestructura y gastos sociales.

La *hacienda colonial* correspondió al modelo que organizó la *Corona* para controlar las actividades económicas de los territorios de *América*. Así, las *políticas macroeconómicas* se orientaron acorde con sectores productivos. Se otorgó prelación a la explotación minera, al convertirla en la principal proveedora de metales preciosos del viejo mundo. La agricultura no encontró incentivos para su expansión y desarrollo, al limitarla a proveer recursos para la subsistencia de la población doméstica, esto obedeció a las políticas mercantilistas de limitar la exportación de alimentos. La industria manufacturera fue bastante precaria, situación que motivó nulo interés por la formación de actividades de transformación industrial, que propició a España ejercer evidente rol de importador de bienes manufacturados de otros países europeos.

La actividad económica se caracterizó por presencia de drásticos *monopolios*. En ese sentido, el *monopolio*

406 HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Librería Stella, Bogotá, 1962. Pp. 32, s.

407 Palabra de origen árabe, que representa el *gravamen* impuesto por *España* sobre *transacciones de bienes muebles e inmuebles*, característico *tributo indirecto*, correspondía al 2% del valor de los objetos negociados (enajenados o canjeados).

408 Tributo que recaudaba la *Corona* y recaía sobre la explotación de metales preciosos en *América*. Equivalía a la quinta parte del oro y metales preciosos producido u obtenido por cualquier procedimiento.

409 *Monopolios estatales* en la producción y distribución de variados artículos y servicios, se destacan, entre otros, licores, tabaco, sal, juegos de azar, papel sellado, armas, platino.

410 Pago en dinero o especie por concederse la libertad, reconocimiento al señorío real.

411 Correspondía al diez por ciento de los ingresos obtenidos, se aplicaba en especial a los excedentes generados en las actividades agropecuarias. Primero fue propiedad de la *Iglesia* y, luego, fue cedido a la *Corona*. Por lo general, se pagaba en especie.

412 *Derechos de aduana* por entrada y salidas de mercancías procedentes o remitidas a *España*, se asimila al actual *arancel aduanero*. Se aplicaron *tarifas diferenciales* acorde con los tipos de bienes. Inicialmente se le otorgó el nombre de *avería*.

413 50% del primer ingreso anual obtenido por funcionarios eclesiásticos. Con el tiempo se extendió a funcionarios civiles de la *corona*.

414 Se aplicaba a los productos de primera necesidad y se destinó a la construcción y sostenimiento de la flota naval real que defendía la soberanía de ataques enemigos a sus puertos.

415 HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Librería Stella, Bogotá, 1962. Pp. 33, s.

416 Herencia exclusiva del primogénito.

417 Cesión de propiedades a la *Iglesia*.

418 Explotación de tierras por persona diferente al propietario a cambio del pago de alquiler o arriendo periódico.

419 A cambio de sufragios se permitió el pago perpetúo, correspondiente a la proporción de bienes para desarrollar obras sociales.

comercial se ejerció sobre la *regulación* del *tráfico marítimo*, que no permitía la navegación de barcos aislados, sino que debía ejercerse a través de sistema de flotas, que consistía en caravana de barcos protegidos por galeones de guerra, que solo podían anclar en puertos autorizados; se destacaban *Sevilla* y *Cádiz* en *España* y cinco puertos coloniales, entre los cuales se descolló *Cartagena de Indias*, único puerto de *Suramérica* facultado para ejercer la conexión con *España*. También se reglamentó el tráfico mediante rutas accesibles, que se convertían en *monopolio* de la nación que las descubría y consolidaba. La actividad minera era en exclusivo explotada por el Estado, aspecto resaltado como *soberanía real*. *España* controló la producción, distribución y usufructo de oro, plata y otros metales preciosos. Como se expresó, la Corona monopolizó, a través del esquema de *estanco*, importantes actividades económicas, "especialmente el aguardiente y el tabaco, que fueron blanco de mayores críticas, que restaban campos de actividad a comerciantes y agricultores que estaban en capacidad de hacer inversiones y explotar por su cuenta la siembra, la producción y el mercado"[420].

No obstante percibir amplios recaudos por conceptos de *tributos* y *monopolios* y saquear grandes riquezas por explotación de minas de metales preciosos, el *Estado colonial* no cumplió con funciones esenciales de proveer servicios públicos y sociales. Hubo carencia en la acción estatal para impulsar el beneficio común. Solo se preocupaba por sostener una burocracia ineficiente e insolente y cubrir costos militares para la defensa de la *soberanía*. La administración pública fue lenta y arcaica, fijó propósitos ajenos al *bienestar económico y social*, fue ampliamente *excluyente*. Se generaron altos grados de *regresividad*.

Los gastos destinados al crecimiento económico fueron prácticamente excluidos, así "los caminos eran malos y los costos de transporte altísimos, muchos de ellos no eran transitables ni con mulas. Las mercancías debían transportarse por cargueros"[421], a hombro de esclavo, que retrasaban y complicaban el transporte de todo tipo de mercancías y personas, que debían emplear tiempos prolongados para llegar a sus destinos. En efecto, "la conservación de caminos fue gran problema en la administración colonial y donde más notoria fue la debilidad fiscal del Estado y su ineficiencia administrativa"[422].

Estas conductas pérfidas ejercidas por los españoles para asegurar el enriquecimiento, la expoliación, la usurpación y el despojo durante el proceso de *colonización* en *América Latina*, son resaltadas por *Daron Acemoglu* y *James Robinson* en su reconocida obra "*Por qué fracasan los países*?", al respecto precisaron: "La estrategia de colonización española fue muy efectiva. La inició *Hernán Cortés* en *México*, basándose en la observación que la mejor forma de dominar al adversario era capturar al líder indígena. Esta estrategia le permitió reclamar la riqueza acumulada de los líderes y coaccionar a los pueblos indígenas para que le entregaran tributo y comida. El paso siguiente consistía en establecerse como la nueva élite de la sociedad indígena y hacerse con el control de los impuestos y tributos ya existentes y, sobre todo, de los trabajos forzados"[423].

También se desarrollaron algunas acciones que perjudicaron a los indígenas, dado que las tierras de *América* fueron decretadas propiedad del *rey* (*predios relengos*), lo que obligó a expulsar a los nativos. Para la preservación de los indígenas, se idearon instituciones, figuras jurídicas, que buscaban proteger al nativo para seguir explotándolo y, así no se extinguieran.

Importantes tratadistas destacan la presencia de red de instituciones destinas a explotar a los pueblos nativos de *América colonial*. Además de la diversidad de *tributos*, *gravámenes*, *monopolios*, entre otras cargas, se destacan: *Resguardo*, *palenque*, *encomienda*, *mita*, *repartimiento* y *trajín*[424].

---

420 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA*" en *HISTORIA DE COLOMBIA*. Siglo XXI, Bogotá, 1987. P. 78.

421 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA*". Id. P. 75.

422 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA*". Id. P. 75.

423 DARON ACEMOGLU Y JAMES A. ROBINSON. "*POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*?". Deusto Planeta, Bogotá, 2013. P. 26.

424 BARTOLOMÉ DE LAS CASAS. *BREVÍSIMA RELACIÓN DE LA DESTRUCCIÓN DE LAS INDIAS*. Cátedra, Madrid, 1995. DARON ACEMOGLU Y JAMES A. ROBINSON. "*POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*?". Deusto Planeta, Bogotá, 2013. Pp. 26 a 33. BERNARDO DE SAHAGÚN. *FLORENTINE CODEX: GENERAL HISTORY OF THE THINGS OF NEW SPAIN*. School of American Research, Santa Fe (New Mexico, USA), 1975. HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Librería Stella, Bogotá, 1962. GERHARD MASUR. *SIMÓN BOLÍVAR*. Fundación para la Investigación y la Cultura, Cali, 1999. MARGARITA PEÑA Y CARLOS ALBERTO MORA. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Norma, Bogotá, 1977. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. *HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA* en *HISTORIA DE COLOMBIA*. Siglo XXI, Bogotá, 1987. GERMÁN COLMENARES. *FORMACIÓN DE LA ECONOMÍA COLONIAL* en *HISTORIA DE COLOMBIA*. Siglo XXI, Bogotá, 1987. RAÚL ALAMEDA OSPINA. *LAS CUATRO ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO*

Los *resguardos* consistieron en territorios entregados a nativos, distantes de las posesiones de los blancos, que originó segregación, y orientados por sus propias normas y bajo la autoridad de su propio cabildo, siempre y cuando no fuesen en contra de las normas españolas. En el caso de negros se originó esquema análogo conocido como *palenque*. Su constitución obedeció al propósito de evitar la extinción de los indios y, de esta forma, asegurar la labor de explotación de las tierras. En el *resguardo* se disponía de número determinado de indígenas, gobernados por un cacique. En este territorio no podían habitar individuos de otras etnias. Eran asistidos por un sacerdote doctrinario, con la finalidad de catequizarlos en la religión católica.

La *encomienda* es considerada quizá la figura más representativa de la época colonial, "consistía en encargar o encomendar indígenas a un conquistador y sus descendientes, para que los protegiera y evangelizara, a cambio de que los indios encomendados prestaran servicios personales en las tierras recibida por los encomenderos de la *Corona*"[425]. Así, se otorgó la protección de indios al encomendero español, que los ubicaba en sitio determinado y, a cambio, lograba como beneficio el recaudo de tributo en dinero o bienes. Las *encomiendas* fueron abolidas en 1542, porque adquirieron visos abusivos, que desató protestas y resentimientos, al afectar las condiciones de los aborígenes. Sin embargo, los blancos impugnaron estas medidas, y solo permitieron su restablecimiento parcial en áreas con presencia de comunidades indígenas con avanzada organización.

Daron Acemoglu y *James A. Robinson* precisaron al respecto: "La *encomienda* había aparecido por primera vez durante el siglo XV en *España* como parte de la reconquista del sur del país a los árabes, que se habían establecido allí a partir del siglo VIII. En el Nuevo Mundo, la *encomienda* adoptó forma mucho más perniciosa: Se trataba de cesión de indígenas a españoles, que recibían el nombre de *encomendero*. Los indígenas tenían que dar al *encomendero* tributos y mano de obra y, a cambio, él debía convertirlos al cristianismo… La *encomienda* era la institución principal que se utilizaba para el control y la organización del trabajo en el período colonial inicial…"[426].

La *mita* consistió en "turnos de trabajos obligatorios, para los cuales las comunidades indígenas debían proporcionar mano de obra durante determinado tiempo, pero retribuidos con salarios"[427]. Se convirtió en carga pesante, al punto de resentir y diezmar la población disponible. Los *mitayos*, trabajadores de las *mitas*, con frecuencia no terminaban sus turnos laborales, debido a que las jornadas se tornaban excesivas y extenuantes. Así, los *mitayos* estaban obligados a restituir remuneración por efecto de las horas adicionales que no trabajaban, convirtiéndose en tributo o deuda contraída.

El término *mita* proviene de la lengua *quechua* y significa *trajín*. Incumbió a "los *incas* bajo el *sistema de la mita* utilizar el trabajo forzado para dirigir plantaciones destinadas a proporcionar comidas para los templos, la aristocracia y el ejército. A cambio, la élite inca proporcionaba seguridad y ayuda en caso de hambruna. Pero en manos de *Francisco de Toledo*, la *mita*, sobre todo la de *Potosí*, se convertiría en el esquema de explotación de mano de obra más grande y oneroso del período colonial español"[428].

El *reparto* consistía en figura institucionalizada durante la Colonia, correspondiente a la venta forzosa de mercancías por los nativos a los españoles por los precios que los europeos tasaban, convirtiéndose en mecanismo de explotación.

De otra parte, el *trajín* o *carga* se empleaba a los nativos como obligación. Consistía en sistema de trabajo forzado, asimilable a escarmiento, relativo a compromiso de portar en sus espaldas el peso de personas y mercancías por orden de sus patronos. Debían trasladar a veces en recorridos extensos y en territorios rudos, transformándose en animales de cargas de los señores hispanos. Soportaban sobrecargas como sus propios amos, sus parientes e invitados a los que atendían como anfitriones y fatigantes mercancías, como baúles, maletas, instrumentos musicales, vajillas, muebles, géneros textiles, confecciones, vinos, licores, entre otros enseres.

COLOMBIANO en *ENSAYOS DE LA HISTORIA DE COLOMBIA*. Legis, Bogotá, 1990.

425 MARGARITA PEÑA Y CARLOS ALBERTO MORA. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Norma, Bogotá, 1977. P. 111.

426 DARON ACEMOGLU Y JAMES A. ROBINSON. "*POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*?". Deusto Planeta, Bogotá, 2013. Pp. 27, s.

427 MARGARITA PEÑA Y CARLOS ALBERTO MORA. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Id, 1977. P. 113.

428 DARON ACEMOGLU Y JAMES A. ROBINSON. "*POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*?". Deusto Planeta, Bogotá, 2013. P. 31.

El sistema de explotación logró dimensiones excesivas, que ha sido objeto de críticas. Al respecto se disertó: "El conjunto formado por encomienda, mita, repartimiento y trajín tenía por objeto obligar a los pueblos indígenas a tener un nivel de vida de subsistencia y extraer, así, toda la renta restante para los españoles. Esto se logró expropiando su tierra, obligándolos a trabajar, ofreciendo sueldos bajos por el trabajo, imponiendo impuestos elevados y cobrando precios altos por productos que ni siquiera se cobraban voluntariamente. A pesar que estas instituciones generaban mucha riqueza para la Corona española e hicieron muy ricos a los conquistadores y a sus descendientes, también convirtieron a América Latina en uno de los continentes más desiguales del mundo y socavaron gran parte de su potencial económico"[429].

Al interior de la actividad económica colonial se hizo imperiosa la incorporación de mano de obra foránea, en especial, proveniente de *África*, frente a riesgos de supervivencia de los nativos indígenas, lo que propulsó la *economía esclavista*.

Fueron concernientes a la *hacienda colonial* las *prohibiciones económicas*, originadas con el fin de asegurar los mayores provechos económicos posibles para *España*. *América* no se encontraba facultada para negociar sus recursos naturales, en especial los mineros, todos debían ser enviados a la madre patria. Existían grandes restricciones para transferir productos agrícolas, aun a la propia metrópolis. Era denegado desarrollar actividades manufactureras. Era prohibido el arribo de barcos foráneos a puertos y costas americanas que fuesen parte del imperio español.

Al interior de las colonias hispanoamericanas se resalta la *Audiencia de Nueva Granada*, elevada a categoría de *Virreinato* en 1739. Su rol económico[430] fue el exclusivo abastecimiento a la metrópolis española, de carácter eminentemente minero, casi exclusivo en oro, pues la explotación de plata fue secundaria. Solo a partir del siglo XVIII, la casa de los *Borbón* realizó esfuerzos para diversificar las exportaciones, impulsando la producción de bienes agrícolas como quina, tabaco, cacao, algodón, madera, entre otros. La minería se ejerció de manera artesanal, con utilización de nativos indígenas, en la primera época, y esclavos africanos, más tarde. El uso de las tierras se enmarcó dentro del sistema agropecuario capitalista, libre comercio de tierras, latifundios no explotados eficientemente y designados por la corona (se resaltan las propiedades de la Iglesia, *bienes de manos muertas*, de la aristocracia española y de colonizadores), que se transferían entre generaciones mediante la sucesión. El mercado se caracterizó por mínima circulación de dinero y ausencia de mercados de capital. Existió excesiva intervención estatal en el proceso económico. La organización estatal disponía de fuerte andamiaje burocrático. La organización social fue ampliamente heterogénea, compuesta por blancos españoles, criollos (hijos de españoles), indígenas, negros africanos (esclavos) y mixtos (mestizos, mulatos y zambos).

En general, las *instituciones monárquicas* en las *colonias* se regían más por la costumbre, derecho no escrito, que en algunos casos eran ratificados por la autoridad del monarca y con frecuencia se modificaban o derogaban. Se circunscribía entre dos opciones, poderes no sometidos por la ley (*gobernaculum*) y sometidos a la ley (*jurisdictio*), que se imponía en diferentes épocas y escenarios, por ejemplo la primera prevaleció en *Inglaterra* y el segundo en *Francia*, como es examinado por *Manuel Aragón Reyes*[431]. Asimismo, se englobaba entre gobierno monárquico con plenitud de poderes (*dominium politicum*) y límites conferidos por las normas jurídicas (*dominium regale*). Imperaban excesos de regulaciones que limitaban y restringían la iniciativa empresarial[432].

---

429 DARON ACEMOGLU Y JAMES A. ROBINSON. "*POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*?". Deusto Planeta, Bogotá, 2013. P. 33.

430 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. *HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA* en *HISTORIA DE COLOMBIA*. Siglo XXI, Bogotá, 1987. P. 35, ss. GERMÁN COLMENARES. *FORMACIÓN DE LA ECONOMÍA COLONIAL* en *HISTORIA DE COLOMBIA*. Siglo XXI, Bogotá, 1987. P. 58, ss. RAÚL ALAMEDA OSPINA. *LAS CUATRO ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO COLOMBIANO* en *ENSAYOS DE LA HISTORIA DE COLOMBIA*. Legis, Bogotá, 1990. P. 45, ss.

431 MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999. Pp. 18, ss.

432 ALEXEI JULIO. "*ECONOMÍA Y ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL*" en *TEORÍAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DEL ESTADO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. P. 172, s.

1.4 ESTADO REPUBLICANO

El *exceso de intervención estatal* en favor de la *Monarquía española* y en detrimento de los pueblos de *Hispanoamérica*, suscitó condiciones de anarquía e insatisfacción e impulsó cambios revolucionarios en el *Nuevo Mundo*. Así, se impulsaron confrontaciones bélicas que promovían su independencia del yugo español, mediante *campañas libertadoras*[433].

Los ideales de los pueblos de la *América Hispánica* tomaban como referente hechos que se suscitaron en diferentes entornos europeos, en especial las *Revoluciones francesa* e *industrial inglesa*, que se orientaban por preceptos como: Libertades en todos los índoles, salvaguarda al *orden natural*, institucionalización del gobierno civil, autoridad de la mayoría, elección mediante sufragio universal, gobierno equilibrado, división de ramas del poder público, colaboración entre poderes, freno entre ramas del poder, limitación a la autoridad, imperio o predominio de las leyes, legitimación del poder, disminución de la intervención estatal, igualdad, promoción del contrato social, establecimiento del Estado de derecho, respeto a las instituciones, promoción de la seguridad jurídica, defensa de la propiedad privada, fomento a las libertades económicas (de empresa, comercio, asociación y trabajo), impulso a la eficiencia (entendido como logro de la máxima ganancia en la producción y la mayor utilidad en el consumo), promoción a la competitividad, fomento a las actividades industriales, propulsión al progreso, búsqueda del máximo bienestar, salvaguardia de la capacidad inventiva del ser humano, proclamación y tutela de derechos fundamentales inalienables de los seres humanos, entre otros cánones. Tema que fue estudiado con detalle en la sección relativa al *Estado liberal*. Los principios económicos se delinearon a la luz de la *escuela clásica inglesa*[434].

Igualmente, la aplicación práctica de estos principios se moldeaba acorde con el escenario (*Inglaterra*, *Francia*, *Estados Unidos*, *América Latina*), la época (siglos XVII, XVIII y XIX) y la concepción filosófica que respaldaba las instituciones (*Locke*, *Rousseau*, *Montesquieu*, *Voltaire*, *Hamilton*, *Jay*, *Medisson*, *Jeffersson*, entre muchos otros).

Locke en esencia impulsó principios como *gobierno civil*, supremacía de las *mayorías*, *sufragio universal*, *gobierno equilibrado*, *división de ramas del poder*, salvaguardia a las *libertades*, proclamación de *derechos individuales*[435]. *Montesquieu*, por su parte, enfatizó en principios como: *Igualdad*, *contrato social*, *poder equilibrado*, *división de poderes*, *garantía a libertades*, *colaboración y freno entre poderes*, *predominio de las leyes*[436]. *Rousseau* abanderó vehementemente principios como: *Separación de poderes*, *gobierno equilibrado*, promoción de *derechos humanos*, garantía de *derechos fundamentales*, primacía de la *voluntad general*, *legitimación* del poder, *limitación* a la autoridad, *predominio de las leyes*, *freno entre poderes*, salvaguardia a las *libertades*[437].

---

433 ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA* (XLI volúmenes). Lerner, Bogotá, 1986. MANUEL JOSÉ FORERO. *HISTORIA ANALÍTICA DE COLOMBIA DESDE LOS ORÍGENES DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL*. Librería Voluntad, Bogotá, 1946. RAFAEL GÓMEZ HOYOS. *LA INDEPENDENCIA DE COLOMBIA*. Mapfre, Madrid, 1992. GUILLERMO HERNÁNDEZ DE ALBA. *CÓMO NACIÓ LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*. Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 2004. JAVIER OCAMPO LÓPEZ. *EL PROCESO IDEOLÓGICO DE LA EMANCIPACIÓN EN COLOMBIA*. Colección La Línea de Horizonte. Editorial Planeta, Bogotá, 1999. JOSÉ MANUEL RESTREPO. *HISTORIA DE LA REVOLUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*. Bedout, Medellín, 1974. ANTONIO JOSÉ RIVADENEIRA VARGAS. *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 1510-2000*. Editorial Bolivariana Internacional, Tunja, 2002. RAFAEL MARÍA GRANADOS. *HISTORIA GENERAL DE COLOMBIA: PREHISTORIA, CONQUISTA, COLONIA, INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA*. Imprenta Departamental Antonio Nariño, Bogotá, 1978. GUILLERMO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. *DE LOS CHIBCHAS A LA COLONIA Y A LA REPÚBLICA*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1949. LUIS BARRIOS. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Editorial Cultural, Bogotá, 1984. VÍCTOR A. BEDOYA F. *HISTORIA DE COLOMBIA: INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA CON BASES FUNDAMENTALES EN LA COLONIA*. Colección La Salle. Librería Stella, Bogotá, 1944.

434 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. JOHN STUART MILL. *CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

435 JOHN LOCKE. *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL*. Alba, Madrid, 1987. Ver también: MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999. P. 19.

436 BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT. *DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES*. Porrúa, México, 1985. Ver también: MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Id. Pp. 21, ss.

437 JEAN-JACQUES ROUSSEAU. *DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES. EL CONTRATO SOCIAL*.

Hamilton, *Jay* y *Medisson*, cuyo pensamiento quedó incorporado en la ortodoxa obra *El Federalista*[438], sentaron las bases doctrinarias de la *Carta Política* de *Estados Unidos de América*, considerada por muchos tratadistas como la Constitución Política de mayor ascendencia liberal. Se fundamentaron en la filosofía de *Locke*, al que se refirieron reiteradamente. Se destacan como principios esenciales: Protección a *libertades*, *equilibrio de poderes*, *concordancia de gobierno*, *control popular*, *reciprocidad de controles* entre ramas del poder, *pluralismo de supervisión*.

La consecución de la independencia impulsó las *instituciones liberales* en toda la *América*. Esquema que fue mantenido durante amplio período, lapso superior a dos centurias, denominado por *Alexei Julio* "*constitucionalismo liberal de los siglos XIX y XX*"[439], refiriéndose en específico al ordenamiento constitucional colombiano.

Durante la mayor parte de la época republicana en *Colombia* se adoptó el sistema de *Estado liberal*, inducido por el *nuevo orden internacional*. El sistema de gobierno adoptado fue el *presidencial*, influenciado por el régimen asumido en *Estados Unidos de América*. La confrontación ideológica se orientó a definir la forma de Estado, contraponiendo al *esquema centralizado* (*unitario*) con el *federal* (*compuesto*), y a determinar el modelo económico, enfrentado el régimen ortodoxo de alto grado de *intervención del Estado* al novedoso sistema de *libre mercado*. Desde los sucesos que precedieron el proceso de *independencia* se apreció la polémica sobre la conveniencia entre *Estado unitario* abanderado por *Antonio Nariño* o *Estado federal* defendido por *Camilo Torres*. Luego, esta misma discrepancia fue experimentada en los primeros años de la *República*, *Simón Bolívar* respaldó el *esquema unitario* y *Francisco de Paula Santander* el *federalista*. Los historiadores han considerado que estas tendencias ideológicas impulsaron el nacimiento de los partidos políticos tradicionales: *Conservador* (*centralista*) y *liberal* (*federalista*)[440].

En especial, se resalta la ardiente controversia ideológica surgida hacia mediados del siglo XIX, que enfrentó a *gólgotas* (*liberales radicales*, defensores del nuevo orden económico internacional, políticas de libre cambio y reducción de la intervención estatal, y forma de *Estado federal*, integrados por comerciantes y agricultores), y *draconianos*, (*conservadores* y *liberales de derecha*, guardianes del ordenamiento existente, *status quo*, partidarios de la acción estatal y forma de estado unitario, constituidos por artesanos -empresarios, industriosos-).

A continuación, se hará examen de los principales acontecimientos institucionales durante este amplio período de la historia de *Colombia*.

El devenir histórico del marco institucional colombiano registró como antecedente relevante varias *actas de independencia*[441], que se profirieron en el período comprendido entre 1810 y 1818, la mayoría de *corte liberal*. Durante este período se propagaron disputas entre partidarios y opositores de la *monarquía*. Tam-

Orbis, Barcelona, 1971. Ver también: MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Id. Pp. 23, ss.

438 ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY Y SANTIAGO MADISON. *EL FEDERALISTA*. Panamericana, México, 1943. Ver también: MANUEL ARAGÓN REYES. *CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999. Pp. 26, ss.

439 ALEXEI JULIO. "*ECONOMÍA Y ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL*" en *TEORÍAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DEL ESTADO* (compilación de documentos). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

440 GERHARD MASUR. *SIMÓN BOLÍVAR*. Fundación para la Investigación y la Cultura, Cali, 1999. HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Stella, Bogotá, 1962. CARLOS ALBERTO MORA PEÑA. *HISTORIA SOCIOECONÓMICA DE COLOMBIA*. Norma, Bogotá, 1985. ALFONSO GARCÍA-GALLO. *LOS ORÍGENES ESPAÑOLES DE LAS INSTITUCIONES AMERICANAS: ESTUDIOS DE DERECHO INDIANO*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1987. JOSÉ MANUEL GROOT. *HISTORIA ECLESIÁSTICA Y CIVIL DE LA NUEVA GRANADA*. Medardo Rivas, Bogotá, 1889.

441 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. Pp. 21, ss.; 25, ss.; 31, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 166, ss. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 11. EMILIANO DÍAZ DEL CASTILLO. *TESTIMONIO DEL ACTA DE INDEPENDENCIA DE CALI*. Litoformas de Colombia, Bogotá, 1990. HORACIO RODRÍGUEZ PLATA. *LA ANTIGUA INDEPENDENCIA DEL SOCORRO*. Publicaciones Editoriales, Bogotá, 1963. *HISTORIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA* [abc.senado.gov.co]. *NUESTRA HISTORIA* [www.uniandes.edu.co]. *DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA* [www.unilibrebaq.edu.co]. Entre las *actas de independencia* se resaltan: *Cali* de 1810 (*monárquica*), *Socorro* de 1810, *Santa Fe* de 1810, provincias unidas de la *Nueva Granada* de 1811, *Cundinamarca* de 1811 y 1812. *Tunja* de 1811, *Antioquia* de 1812 y 1815, *Cartagena de Indias* de 1812, *Neiva* y *Mariquita* de 1815, *declaración de Pore* (*Casanare*) de 1818.

bién, se generó enfrentamiento entre *federalistas* y *centralistas*, que provocó la primera guerra civil. Estos cruentos hechos, propiciaron el período denominado '*patria boba*', que auspició la reconquista española.

El 3 de julio de 1810 en *Cali* se emitió *Acta de Independencia*, originada frente a los riesgos de ser esclavizada *España* por parte de *Napoleón*. Otorgó la soberanía a la *junta suprema* y admitió como gobierno al *consejo de regencia*, en representación del rey *Fernando VII*, mientras se mantenga libre el reino, es decir, exento del dominio de la usurpación[442]. Realmente, en cambio de *acta de independencia*, el *protocolo* firmado en *Cali* puede entenderse como *ceremonia* de reconocimiento a la fidelidad al reino español, circunscrita a conservar su autoridad.

El 10 de julio de 1810 en *Socorro* se impulsó *Acta de Independencia*, en consideración de las circunstancias de agravio y tiranía a que fue sometida la municipalidad por el reino español[443]. Proclamó la *libertad*, reconoció fidelidad a nuevo gobierno, impulsó marco institucional novedoso y desconoció tributos existentes. Para *Carlos Restrepo Piedrahita* fue "el primer *Código Constitucional* o *Carta Fundamental* que se expidió en *Colombia*"[444].

El 20 de julio de 1810 en *Santa Fe* se suscitó insurrección por motivos fútiles[445]. Con participación vehemente del regidor *José Acevedo y Gómez*, denominado '*tribuno del pueblo*', se promovió *cabildo abierto*, *deposición del virrey*, nuevo gobierno y suscripción de *Acta de Independencia*, hechos que se repitieron en otras provincias. Estos acaecimientos, que a simple vista parecen fortuitos, realmente obedecieron a motivos razonables, ligados a la inconformidad progresiva y sistémica del pueblo frente al régimen monárquico. *Javier Henao Hidrón* calificó sus causas en ideológicas, financieras, económicas, militares y políticas[446].

Según *Jacobo Pérez Escobar*: "El *acta de independencia* consignó los siguientes principios: a) El pueblo tiene la soberanía y deposita esa soberanía en la *junta de gobierno* que el mismo pueblo nombra; b) Reconoce a *Fernando VII* como rey, es decir, como jefe del Estado que acaba de crearse conservando el nombre de *Nueva Granada*; c) Establece la forma de *Estado federal*...; d) Se prescribió como finalidad principal... velar por la seguridad de la *Nueva Granada*, y e) Se estableció que los miembros de la *junta suprema de gobierno* debían prestar juramento de 'cumplir religiosamente la *Constitución* y voluntad del pueblo expresada en esta *Acta*, acerca de la forma de gobierno provisional que ha instalado'..."[447].

El siguiente 26 de julio se promulgó nueva acta, que analizó "muchos puntos de gravedad política y uno de gravedad moral"[448].

Sin embargo, se propagaron disputas entre partidarios y opositores de la monarquía. Solucionado el debate en favor de los últimos, se generó enfrentamiento entre defensores del *federalismo* y *centralismo*, que provocó la primera guerra civil. Estos cruentos hechos, fueron denominados período de la *patria boba*, porque hicieron proclives la reconquista española.

El *acta* para constituir la *Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada* de 1811[449], fue

442 EMILIANO DÍAZ DEL CASTILLO. *TESTIMONIO DEL ACTA DE INDEPENDENCIA DE CALI*. Litoformas de Colombia, Bogotá, 1990. Transcrita por CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. Pp. 21, ss.

443 HORACIO RODRÍGUEZ PLATA. *LA ANTIGUA INDEPENDENCIA DEL SOCORRO*. Publicaciones Editoriales, Bogotá, 1963. Citado por CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. Pp. 25, ss.

444 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. P. 29.

445 Se tiene como antecedente el intento de convencer al Virrey *Antonio Amar y Borbón* para conformar junta de gobierno. En la afamada *casa del florero* surgió confrontación entre los criollos *Antonio de Morales Fernández*, *Luis Rubio* y *Pantaleón Santamaría* y el español *José González Llorente* por la negativa de préstamo de florero que serviría para adornar el recinto donde se atendería cena del comisario *Antonio Villavicencio*. Fue importante la participación de: *José María Carbonell* y *José Acevedo y Gómez* para sublevar el pueblo en pleno día de mercado. Ver: "*INDEPENDENCIA DE COLOMBIA: 20 DE JULIO DE 1810*" en *MUNDO HISTORIA* [www.mundohistoria.org].

446 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. Pp. 3, ss.

447 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 167.

448 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. P. 37.

449 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 51, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP,

consagrada en 78 artículos, el 27 de noviembre de 1811. Las provincias unidas de la *Nueva Granada* (*Antioquia*, *Cartagena*, *Popayán*, *Neiva*, *Pamplona* y *Tunja*) declararon su independencia y soberanía y propulsaron los principios de *igualdad*, *integridad*, *autonomía* y *respeto mutuo*. Se erigió esquema de gobierno *republicano*. Precisó los *derechos fundamentales* provenientes de la *Declaración de los Derechos del Hombre de 1789*, concebidos como derechos de primera generación de carácter civil y político, como: Libre circulación, comerciar o traficar dentro del territorio y goce de privilegios e inmunidades sin distinción alguna. Todos de estirpe liberal. Otorgó todos los derechos a los nacidos en el territorio, nacionalizados y radicados en *Colombia* fieles a la causa de independencia. Reconoció como religión oficial de las provincias unidas la católica. Desconoció la autoridad de *España*. Manifestó soberanía de las provincias e impulsó igualdad, unión, colaboración, defensa común. Erigió un *Legislativo* sin sede determinada. Facultó la organización de las finanzas públicas, incluso la contratación de créditos cuando los ingresos sean insuficientes frente los requerimientos de gastos. Propulsó el libre comercio doméstico, salvo casos expresamente descritos. Impulsó las relaciones internacionales y la paz exterior, salvo situaciones de hostilidad evidente que arriesguen la soberanía, entre otras disposiciones.

Se ha señalado que "la semilla del parlamento colombiano se sembró el 27 de noviembre de 1811, cuando se suscribió el *Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada*. Desde entonces, demostrando la enorme influencia de las tesis de *Montesquieu*, se creó el *sistema bicameral*..."[450].

Según *Diego Younes Moreno* los albores del desarrollo constitucional colombiano "empieza con la expedición en 1811 de la primera constitución política, redactada por *Jorge Tadeo Lozano*, quien se sirvió de la de los *Estados Unidos de Norteamérica*, a modo de modelo. Esa carta contenía tanto cánones republicanos como principios monárquicos, con un perfil federativo"[451].

Disertó *Henao Hidrón* que "el *acta de federación* fue objeto de reformas en nuevo congreso de las provincias unidas, instalado en *Villa de Leiva* (1812, octubre 4) y culminado en *Tunja*"[452]. Amplió el tamaño del Estado, creando las carteras de hacienda y guerra, y conformó triunvirato, para evitar concentración del poder, suprimido en 1815.

Desde 1811 a 1815, como *pacto de la unión suscrita*, algunas provincias consagraron de manera independiente sus propias *Constituciones*, se resaltan: *Tunja* (*9 de diciembre de 1811*), *Antioquia* (*21 de marzo de 1812* y *10 de julio de 1815*), *Cartagena de Indias* (*14 de junio de 1812*) y aunadas *Neiva* y *Mariquita* (*21 de junio de 1815*).

De otro lado, *Cundinamarca*, que no participó del *pacto de la unión*, consagró las *Constituciones* del *4 de abril de 1811* y del *17 de abril de 1812*. También se suscribió la *Declaración de Pore* (*Casanare*), el *18 de diciembre de 1818*.

Fernando VII, al reanudar en 1813 la regencia de la *Corona española*, luego de la ocupación francesa, propició subyugar a través de la fuerza a los rebeldes independentistas de *América*. De esta forma, promovió gestas bélicas orientadas a restaurar o reconquistar el *Virreinato de la Nueva Granada* y la *Capitanía General de Venezuela*, proceso que fue confiado a *Pablo Morillo*. Asimismo, se renovó la figura *Virreinato de la Nueva Granada*, designando en esos menesteres a *Juan Sámano*. El ejército hispano es fortalecido con tropas provenientes de *España*, superior a 12.000 combatientes. También se incorporaron importantes flotas de navíos, alrededor de 66, incluidos 18 barcos de guerra. Se generó el denominado *régimen del terror*, que propició estado de guerra y de conmoción, impulsando la creación de tres estamentos de justicia, como tribunales militares: *Consejo de Guerra*, *Consejo de Purificación* y *Junta de Secuestros*. Entre los patriotas ilustres juzgados en esa época se destacan: *Camilo Torres*, *Francisco José de Caldas*, *Policarpa Salavarrieta*, *Antonio Villavicencio*, *José María Carbonell*, *Antonia*

Bogotá, 1993. P. 11. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 8, s. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 167, ss. *DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA* [www.unilibrebaq.edu.co]. *HISTORIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*. [/abc.senado.gov.co].

450 *HISTORIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*. [abc.senado.gov.co].

451 DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 11.

452 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. P. 9.

Santos. Hechos destacados en la reconquista española se incluyen: Asedio, aislamiento y sometimiento de *Cartagena de Indias* (1815), recuperación de *Santa Fe de Bogotá* (1816) y restablecimiento de la *colonia* en los territorios de la *Nueva Granada* (1816)[453].

En los *llanos de Apure* inicia la *campaña libertadora* de la *Nueva Granada*, el 26 de mayo de 1819, luego de estoica y extenuante travesía proveniente de *Venezuela* hasta *Tame* (*Provincia de Casanare*), más de 200 km., 45 días y en invierno. Luego, siguió el tránsito por los *Llanos Orientales* hasta alcanzar el *páramo de Pisba* en la *Cordillera Oriental*, en las inmediaciones de *Tunja*. La primera disputa entre los ejércitos patriotas, liderados por *Simón Bolívar* y *Francisco de Paula Santander*, y el destacamento español, comandado por *José María Barreiro*, fue el 11 de julio de 1819 en la *Batalla de Gámeza*. En el área rural de *Paipa*, el 25 de julio de 1819 se efectuó la *batalla del Pantano de Vargas*, confrontación crucial para la independencia de la *Nueva Granada*, con la intervención esencial de la caballería de lanceros dirigidos por *Juan José Rondón*. También, fue oportuna la presencia de la *legión británica*, al mando del coronel *James Rooke*. Seguidamente, sucedió la *Batalla de Boyacá*, considerado el enfrentamiento bélico definitivo para alcanzar la verdadera independencia de la *Gran Colombia*, pugna que se desarrolló el 7 de agosto de 1819, en contornos de *Tunja*[454].

Durante el período 1819 a 1821 se ejercieron variados actos orientados a consolidar la *independencia*, considerados como gestas precursoras para la afianzar la *República de la Gran Colombia*.

El 15 de febrero de 1819 *Simón Bolívar* instaló el *Congreso de Angostura* y, en notable discurso, esbozó sus ideales, que fusionó ideología conservadora (centralismo, orden, autoridad, estabilidad política, unión) con liberal (libertad, legalidad, equilibrio entre poderes, abolición de la esclavitud, seguridad social).

Como secuela del triunfo obtenido en la *batalla de Boyacá* el 7 de agosto de 1819, en *Santo Tomás de Angostura* se promulgó la *Ley Fundamental de la* "*República de Colombia*" el 17 de diciembre de 1819, que fusionó a la "*Nueva Granada* con *Venezuela*" y dispuso la convocatoria del '*Congreso de Cúcuta*' para 1821[455]. El 18 de julio de 1821 se promulgó la *Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia*, que instituyó gobierno popular representativo, independencia frente a *España*, libertades, división de ramas del poder. Su propósito fue: "Hacer enaltecer su *soberanía*"[456]. En desarrollo de la *Ley Fundamental de la República de Colombia*, el *Congreso de Angostura* decretó el 11 de enero de 1820 la *libertad de los esclavos*.

El genuino génesis constitucional colombiano se engendró con la *Carta Política de 1821*[457], conocida con el epígrafe de '*Constitución de Cúcuta*', dado que fue emanada del *congreso* convocado en esa ciudad e instalado el 6 de mayo[458]. La *Constitución* fue consagrada el 30 de agosto, finalizada la época de '*patria boba*' y el '*período de la reconquista*'. Sirvió de bases para erigir las instituciones de la '*República de la*

453 CARL HENRIK LANGEBAEK RUEDA. JORGE ORLANDO MELO (Pr.). *HISTORIA DE COLOMBIA: EL ESTABLECIMIENTO DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA*. Presidencia de la República, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1996. INDALECIO LIÉVANO AGUIRRE. *LOS GRANDES CONFLICTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE NUESTRA HISTORIA*. 2 Tomos. Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, Banco de la República, 1996. RAFAEL GÓMEZ HOYOS. *LA REVOLUCIÓN GRANADINA DE 1810: IDEARIO DE UNA GENERACIÓN Y DE UNA ÉPOCA -1781-1821-*. Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1982. 2 volúmenes. FRANÇOIS-XAVIER GUERRA (Dir.) *LAS REVOLUCIONES HISPÁNICAS: INDEPENDENCIAS AMERICANAS Y LIBERALISMO ESPAÑOL*. Universidad Complutense, Madrid, 1995.

454 CLÉMENT THIBAUD. *REPÚBLICAS EN ARMAS: LOS EJÉRCITOS BOLIVARIANOS EN LA GUERRA DE INDEPENDENCIA EN COLOMBIA Y VENEZUELA*. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Bogotá, 2003. JOSÉ SEMPRÚN. *CAPITANES Y VIRREYES: EL ESFUERZO BÉLICO REALISTA EN LA CONTIENDA DE EMANCIPACIÓN HISPANOAMERICANA*. Ministerio de Defensa de España, Madrid, 1998. JAVIER OCAMPO LÓPEZ. *HISTORIA ILUSTRADA DE COLOMBIA*. Plaza & Janes Editores, Bogotá, 2006. SPENCER C. TUKCER. *A GLOBAL CHRONOLOGY OF CONFLICT: FROM THE ANCIENT WORLD TO THE MODERN MIDDLE EAST*. ABC-CLIO, Santa Bárbara, 2009.

455 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 77, ss.

456 Esta voluntad quedó manifiesta en su *artículo 1*. El *artículo 4* determinó que "el *poder ejecutivo* será ejercido por un *presidente* y, en su defecto, por un *vicepresidente*, nombrados ambos interinamente por el *Congreso*". En el *artículo 8* dispuso la convocatoria del *Congreso de Cúcuta* para 1821. Esta norma estuvo constituida por 14 artículos, e instituyó gobierno popular representativo, independencia frente a *España*, libertades, división de ramas del poder (ejecutivo, legislativo y judicial) y división administrativa en departamentos.

457 Amplio estatuto, constituido por 10 títulos y 191 artículos. Ver: CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 85, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 174, s. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 12, s. WILLIAM RESTREPO RIAZA. *ES PROCLAMADA LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA*. [www.colombialink.com].

458 Fue instalado por *Antonio Nariño* y presidida por *José Ignacio de Márquez*.

Gran Colombia', incorporando territorios de las actuales naciones de *Colombia*, *Ecuador*, *Venezuela* y *Panamá*[459]. Instituyó principios de contenido liberal[460]. En general, propulsó nuevo orden económico, político y social, permitió el fenecimiento de las instituciones coloniales, logró promover las libertades y garantizar el *derecho a la propiedad*. Autorizó al Ejecutivo para constituir el *Banco Nacional*, facultad no ejercida.

Erigió para la *Gran Colombia* el esquema político de *República* de índole *representativa* y *centralista*. Le otorgó gran preponderancia al *Ejecutivo*. Según *Henao Hidrón*: "Si bien la *Constitución de Cúcuta* reveló evidente progreso en técnicas de redacción constitucional e inspiró en mejores propósito, adoleció de tres defectos: 1) Centralización política en territorio extenso, 2) centralización política entorpecida por engendros federalistas y 3) autorización para reformar la Constitución después de diez años"[461]. Para *Younes* "se exageró el *centralismo* y ello condujo a su crisis, pues debido a lo extenso del territorio y a la falta de adecuadas comunicaciones, los traumatismos administrativos no tardaron en aparecer"[462].

Precisó en su *artículo 11*: "El *poder de dar leyes* corresponde al *Congreso*, el *de hacer que se ejecuten* al *presidente de la República*, y el *de aplicarlas* en causas civiles o criminales a los *tribunales* y *juzgados*". De tal manera que: Otorgó a las *asambleas electorales* la facultad de elegir presidente de la República, vicepresidente, senadores y representantes diputados de provincia[463]. Organizó la *administración de justicia*, conformada por: *Alta corte de justicia*[464], *cortes superiores de justicia* o *de apelación*, *tribunales superiores* y *juzgados inferiores* implantados conforme a ley[465]. Erigió al *presidente de la República* como jefe del *Ejecutivo*, para ser designado por las *asambleas electorales* por período de cuatro años y orientado por el *consejo de gobierno* (vicepresidente, cinco secretarios de despacho y un ministro de la *alta corte de justicia*, designado por él); asimismo, estableció sus funciones, deberes y atribuciones[466]. Instauró *Legislativo* de índole bicameral (*Senado* y *Cámara de Representantes*), cuyos miembros se designaban por ocho años. Estipuló que el origen de las leyes podría proceder de las dos cámaras, excepto las relativas a finanzas públicas que surgían en exclusivo de la *Cámara de representantes*. Facultó la figura de *urgencia manifiesta*. Autorizó *reparos* y *sanción* por parte del *Ejecutivo*. Otorgó atribuciones especiales al *Congreso*[467]. Concedió derechos civiles y políticos de primera generación: *Nacionalidad*, para hombres nacidos en el territorio y foráneos que adquieran carta de naturalización y establecidos en el país durante los sucesos de independencia y fieles a esa causa. Erigió como división política de la República a departamentos, provincias, cantones y parroquias[468]. Definió conceptos de nación, nacionalidad y territorio.

La *Constitución* fue influida por *ideales liberales progresistas*, que propendían por el *progresismo*, cambios y mayor vigor al Estado, en contraposición a la posición *conservadora*, que defendía el *statu quo monárquico*. En esta dirección, *Pérez Escobar* esbozó: "Los *constituyentes de Cúcuta*, como los anteriores, estaban influidos por *doctrinas liberales individualistas*. El *Estado gendarme* era la concepción política ideal de la época y en *Colombia* quedó implantada con todas sus consecuencias"[469]. Sin embargo, para *Luis Ospina Vásquez* existió en este régimen constitucional cierto grado de 'indecisión entre *laissez-*

---

459 Definió en su *artículo 1*: "Los pueblos de la *Nueva Granada* y *Venezuela* quedarán reunidos en un solo cuerpo de Nación...". El *artículo 2* dispuso: "Su territorio será el que comprendían la antigua *Capitanía General de Venezuela* y el *Virreinato del Nuevo Reino de Granada*...". El *artículo 5* se refirió a la división administrativa: "La *República de Colombia* se dividirá en tres grandes departamentos, *Venezuela*, *Quito* y *Cundinamarca*, que comprendían las provincias de *Nueva Granada*, cuyo nombre quedó suprimido. Las capitales de estos departamentos serán *Caracas*, *Quito* y *Bogotá*".

460 En lo económico consagró salvaguardia a la *propiedad privada* y promoción a la *libre de empresa*, *libre comercio* y *libertad laboral*. En lo estatal, estableció esquema político de *república centralista*, gobierno popular representativo, independencia frente a *España*, soberanía, libertades en todos los órdenes, salvaguardia a las leyes, división de ramas del poder (ejecutivo, legislativo y judicial), calidad y deberes de los colombianos, territorio, gobierno, asambleas parroquiales y electorales, organización administrativa interna (departamentos, provincias y cantones), juramento de empleados públicos, reformas a la *Constitución*, observancia de leyes anteriores y disposiciones generales.

461 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. P. 12, s.

462 DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 12.

463 *Artículo 34*.

464 Constituida por cinco ministros como mínimo. Con funciones de conocer sobre negocios contenciosos de ministros, embajadores, cónsules y agentes diplomáticos, controversias de tratados y negociaciones efectuadas por el poder ejecutivo y competencias suscitadas en *tribunales superiores*.

465 *Título VI*, *artículo 140*, ss. *INFORMACIÓN GENERAL*. [www.ramajudicial.gov.co].

466 *Título V*, *artículo 105*, ss.

467 *Título IV*, *artículo 40*, ss.

468 *Título VII*, *artículo 150*, ss.

469 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 176.

faire e *intervención*', dado que 'hubo tendencia a reducir la fiscalidad y la libertad económica'[470].

Los acontecimientos sucesivos a la consagración de la *Constitución de Cúcuta*, lapso de 1821 a 1832 se caracterizaron por polémicas entre *centralistas* (*bolivarianos*) y *federalistas* (*santandereanos*), disgregación de la *Gran Colombia* y extinción de la *Carta de 1821*.

Germinó la *Convención de Ocaña*, congregada el 9 de abril de 1828 e identificada por enfrentamiento vehemente entre *centralistas* y *federalistas*, que indujeron a su fracaso. Se declaró 'la urgente necesidad de reformar la *Constitución*'[471]. *Simón Bolívar* fue revestido de amplias potestades por sus partidarios, que propulsaban *Constitución* de corte autoritaria y unitaria. En últimas, se convirtió en derrotero para disolver la *Gran Colombia*[472] y abolir la *Carta de 1821*.

Bolívar el 27 de agosto de 1828 expidió *decreto orgánico*, denominado *Ley Fundamental del Estado*, a través del cual asumió poderes absolutos, funciones autocráticas. Norma constituida por 26 artículos. Se erigió como jefe de Estado y de gobierno, comandante del ejército y de la armada, garante del orden, jefe de la administración pública, responsable de emitir y velar por el marco jurídico, salvaguarda del fisco nacional, encargado de la justicia, entre otras facultades. En otras palabras, monopolizó los *poderes Ejecutivo*, *Legislativo* y *Judicial*, que denominó *poder supremo*[473]. Para el apoyo de su gestión dispuso del *consejo de ministros* y del *consejo de Estado*[474]. También previó la administración de justicia, compuesta por *alta corte*, *cortes de apelación*, *juzgados de primera instancia*, *tribunales de comercio*, *cortes de almirantazgos*, *tribunales militares*, *jueces de hecho*, *tribunales de policía correccional*; además previó la presencia del *ministerio público*; mas las actuaciones de los diferentes organismos de justicia y de la procuraduría estarían supervisados por el *consejo de Estado*[475].

El *congreso admirable*, instalado en *Bogotá* el 20 de enero de 1830, fue promovido por *Bolívar* y presidido por *Sucre*. Aprobó la *Constitución Política de la República de Colombia*, expedida el 29 de abril de 1830[476], que impulsó *centralismo moderado*, al otorgar primacía a regiones y municipios, sin considerarse esquema *federalista*. Impulsó la integración de la *Gran Colombia* (provincias que constituían el *Virreinato de la Nueva Granada* y la *Capitanía de Venezuela*[477]), frente las tendencias separatistas de *Venezuela* y *Ecuador*[478]. En términos generales, refrendó los principios liberales incorporados en la *Constitución Política de 1821*. Instituyó *derechos civiles y políticos democráticos*[479]. Se resaltan en el campo económico: Salvaguarda de la *propiedad privada*, *libertades económicas* y *abolición de la pena de confiscación* y del *mayorazgo*. En el aspecto político: Estableció derechos y deberes de los colombianos[480], *igualdad* ante la ley, facultad de *elegir* y *ser elegido* mediante *sufragio universal* y *libertad de opinión* y *pensamiento*. Erigió como culto oficial la religión católica[481]. Se denominó *congreso admirable* por el notable grupo de ciudadanos que participaron.

Por su carácter conciliador y moderado, la *Constitución de 1830* sirvió de modelo a posteriores

470 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. Pp. 120, s.

471 Ver: CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 119, ss., PP. 127, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. Pp. 12, s., P. 14. JAVIER HENAO H. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 13, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 177, ss. JOSÉ MARÍA SAMPER. *DERECHO PÚBLICO INTERNO*. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951. P. 188. *RAFAEL URDANETA* [www.presidencia.gov.co]. *HISTORIA* [www.procuraduria.gov.co].

472 WILLIAM RESTREPO RIAZA. *ES PROCLAMADA LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA* [www.colombialink.com].

473 *Título I*.

474 *Títulos II* y *III*.

475 *Título V*.

476 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 127, ss. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 13, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 14. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 177, ss. *RAFAEL URDANETA* [www.presidencia.gov.co]. *HISTORIA* [www.procuraduria.gov.co].

477 *Artículo 4*.

478 Se puede considerar intento desesperado frente a las declaratorias de independencia de *Venezuela* (noviembre de 1829, liderada por *Páez*) y *Ecuador* (mayo de 1930, dirigida por *Flórez*).

479 *Título XI*, *artículos 135 a 156*.

480 *Título IV*, *artículos 11 a 16*.

481 *Título II*, *artículos 6* y *7*.

constituciones. Sin embargo, no tuvo vigencia, pues en 1830 se desintegró en forma definitiva la *Gran Colombia*. A tal punto que es interpretada como *Constitución* que "nació muerta"[482].

Determinó características de la *rama Ejecutiva*[483]. Dispuso poder *Legislativo* de carácter bicameral[484]. Estableció funciones y organización de la rama Judicial, en *alta corte de justicia*, *cortes de apelación*, *tribunales* y *juzgados*[485]. El *ministerio público* tuvo su origen en esta *Carta Fundamental de la República de Colombia, Venezuela y Ecuador*[486]. Mantuvo la institución del *consejo de Estado*[487]. Sistematizó administrativamente al país en departamentos, provincias, cantones y parroquias[488] y estipuló funciones, organización y características de asambleas parroquiales y electorales[489] y de las cámaras de distritos[490] y concejos municipales[491].

En materia fiscal se resalta la abolición de algunos monopolios: Pólvora, aguardiente (reemplazado por impuesto a la destilación) y naipes, el monopolio del tabaco fue objeto de modificaciones y, en cambio, se fortalecieron las rentas monopólicas provenientes de papel sellado y salinas[492]. También, se resalta la aplicación de políticas proteccionistas, relativas a prohibiciones y medidas arancelarias, análogas a las ejercidas durante el régimen colonial, se ejerció tratamiento discriminatorio al capital extranjero acorde con la procedencia y se aplicaron privilegios a determinadas actividades económicas, como a empresas de navegación fluvial, industria del hierro y el acero, naipes y pesca de ostras[493]. Con presencia de capital extranjero germinaron actividades económicas, como: Textil, siderúrgica y peletería.

El 17 de noviembre de 1831 se emitió la *Ley Fundamental de la Nueva Granada*, que estableció la conformación de nuevo Estado y fijó sus límites, entre otros aspectos desarrollados en seis artículos. Reglamentada el 15 de diciembre de 1831 mediante *decreto legislativo*.

Como consecuencia de la desintegración de la *Gran Colombia*, se promulgó la *Constitución Política del Estado de la Nueva Granada* el 29 de febrero de 1832[494], divulgada en sesión de la *convención constituyente de la Nueva Granada* del 7 de marzo de 1832[495]. Incorporó 219 artículos y 8 disposiciones transitorias.

Confirmó los *principios liberales* generales: *Libertad*, garantía de la propiedad, igualdad y seguridad[496]. La filosofía liberal de la *Carta Política de 1832* fue resaltada por *Jorge Enrique González*, al enunciar: "El retorno de las concepciones utilitaristas en diferentes escenarios de la vida pública, en especial en la formación de abogados, fue inspirado por el regreso al poder Ejecutivo del *general Santander*, su segunda administración (1832-1837), bajo organización política que dispuso la *Constitución Política de*

---

482 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 179. JOSÉ MARÍA SAMPER. *DERECHO PÚBLICO INTERNO*. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951. P. 188.

483 *Título VII*, *artículos 75 a 103*. Es curioso que en este aparte se haya incluido al *consejo de Estado* y al *ministerio público* y no se haya contemplado la *fuerza armada* (*Título VIII*).

484 *Título VI*, *artículos 34 a 74*.

485 *Título IX*, *artículos 109 a 119*.

486 *Artículos 100 a 103*.

487 *Artículos 95* a *99*.

488 *Artículo 5* y *Título X*, *artículos 120 a 125*.

489 *Título V*, *artículos 17 a 33*.

490 *Título V*, *artículos 126 a 133*.

491 *Artículo 134*.

492 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. Pp. 122, s. Leyes del 13 de marzo y 6 de octubre de 1826 y 5 de agosto de 1923.

493 Id. Pp. 124, ss.

494 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 163, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 180, s. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 14. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 15, s. JORGE ENRIQUE GONZÁLEZ. *TRADICIÓN Y MODERNIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN COLOMBIANA*. [www.unal.edu.co]. P. 6. *INFORMACIÓN GENERAL*. [www.ramajudicial.gov.co].

495 La *Carta Política* consagró la *soberanía* de la *Nueva Granada*; estableció esquema de *gobierno republicano*, *popular*, *representativo*, *electivo*, *alternativo* y *responsable* (*Artículo 12*). Consagró la *autonomía de las ramas del poder* (*Artículo 13*). Otorgó mayor grado de *descentralización administrativa*; Al respecto, interpretó *Pérez Escobar*: "Por la *amplitud de autonomía* anotada, puede decirse que con la *Constitución de 1832* comenzó en realidad el proceso hacia el *federalismo*, que vino a culminar en 1863". JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 181. Pretendió garantizar la *estabilidad institucional*, preocupándose por la legitimidad del *orden político*.

496 *Artículo 14*.

1832 que dio origen al *Estado de la Nueva Granada*"[497].

La *Carta Política* fue concebida como *pacto de asociación política* para común utilidad de los granadinos'[498]. Consagró la *soberanía* de la *Nueva Granada*[499]. Definió calidades de granadino y condiciones para ser ciudadanos[500]. Estableció esquema de gobierno republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable[501]. Confirmó *los principios liberales generales: Libertad, salvaguardia de la propiedad, igualdad y seguridad*[502]. Consagró la autonomía de las ramas del poder[503]. Erigió como religión oficial a la católica[504]. Pretendió garantizar la estabilidad institucional, preocupándose por la legitimidad del orden político. Impulsó la autonomía de las ramas del poder.

Entre los aspectos más relevantes de la *Constitución Política de 1832* se pueden mencionar: Las potestades del Ejecutivo quedaron limitadas; estableció funciones prorrogativas, deberes, cualidades, elección y duración del presidente de la República; funciones de secretarías del despacho, consejo de gobierno y del consejo de Estado[505]. El Legislativo fue constituido por dos cuerpos colegiados (*Senado* y *Cámara de Representantes*). Estableció organización, atribuciones, período, requisitos, funciones y procedimientos del *Legislativo*, así como origen de las leyes[506]. Organizó al *poder Judicial* en *Corte Suprema de Justicia*, tribunales y juzgados[507]. Determinó que la asamblea electoral designaba mediante elección interna de sus miembros a presidente, vicepresidente, senadores, representantes a la cámara y diputados provinciales. Fijó lineamientos sobre elecciones parroquiales y de cantón[508]. Otorgó mayor grado de descentralización administrativa, que interpretó *Pérez Escobar*: "Por la amplitud de autonomía anotada, puede decirse que con la *Constitución de 1832* comenzó en realidad el proceso hacia el federalismo y que vino a culminar en 1863"[509]; desagregó al territorio nacional en provincias, cantones y distritos parroquiales; dispuso corporaciones públicas del ámbito territorial: cámaras de provincias y concejos municipales[510]. Incorporó otros títulos relativos a fuerza armada[511], juramento de empleados públicos[512], reforma de la Constitución y observancia de las leyes[513], disposiciones generales[514]. Además incluyó ocho disposiciones transitorias.

En la década de los treinta fueron suprimidas algunas instituciones heredadas de la Colonia: *Alcabala*, *capitaciones* a los nativos, *medias anatas*, *anualidades* y *mesadas eclesiásticas*[515]. El *estanco de aguardiente* fue eliminado y reemplazado por esquema de patentes[516]. Se resalta la creación del *Banco Nacional*[517]. Se mantuvo esquema proteccionista. En 1840 se fundó en *Bogotá* la primera institución financiera privada la *Compañía de Giros y Descuentos*, que operó hasta 1842, al liquidarse por sus altas pérdidas[518].

Esta *Constitución* fue reformada parcialmente y adicionada mediante *Actos Legislativos* de 19 de mayo de 1840, 16 de abril de 1841 y 26 de mayo de 1841[519]. Sin embargo, "la debilidad del Ejecutivo consagrada en

497 JORGE ENRIQUE GONZÁLEZ. "*TRADICIÓN Y MODERNIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA NACIÓN COLOMBIANA*" [www.unal.edu.co]. P. 6.
498 *Artículo 1*.
499 *Artículo 3*.
500 *Artículos 4* a *11*.
501 *Artículo 12*.
502 *Artículo 14*.
503 *Artículo 13*.
504 *Artículo 15*.
505 *Título VI*, *Artículos 93* a *129*.
506 *Título V*, *Artículos 39* a *92*.
507 *Título VII*, *Artículos 130* a *149*.
508 *Título IV*, *Artículos 16* a *38*.
509 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 181.
510 *Título VIII*, *Artículos 150* a *168*.
511 *Título IX*.
512 *Título XI*.
513 *Título XII*.
514 *Título X*.
515 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. P. 183. Mediante *Ley del 6 de Marzo de 1832*.
516 Id. P. 183. *Leyes del 21 de mayo de 1834* y *del 29 de mayo de 1838*.
517 *Ley del 26 de mayo de 1835*.
518 BANCO CAFETERO. *HISTORIA DE LA BANCA EN COLOMBIA*. Mimeógrafo, Bogotá, 1982. P. 3.
519 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 207, ss.

la *Constitución de 1832*, la fragilidad de algunas de sus instituciones, la lucha entre partidos, condujeron a efectuar otro proceso de reforma constitucional que culminó con la *Constitución de 1843*"[520].

La *Constitución de 1843*[521] fue resultado de pugnas internas entre *liberales*, partido mayoritario, que condujo a ruptura definitiva entre *liberales radicales* (*gólgotas*, comerciantes y agricultores) y *liberales de derecha* (*draconianos*, artesanos), que se acercaron a los *conservadores*, herederos de las banderas de *Bolívar*, considerados precursores del *partido conservador*[522]. Se conservaron de manera recatada preceptos *liberales*, al no incorporar libertades económicas y laborales, según algunos tratadistas influenciado por "cariz marcadamente *conservador*"[523] y "acentuado *centralismo*"[524].

A mediados del siglo XIX surgieron amplias controversias ideológicas, que enfrentaron a *gólgotas*, *liberales radicales* defensores de políticas de libre cambio, reducción de la intervención estatal y nuevo orden económico internacional, respaldados por comerciantes y agricultores, y *draconianos*, *conservadores* y *liberales de derecha*, guardianes del orden y del *status quo* y partidarios de la acción estatal, patrocinados por artesanos.

La *Constitución de 1843* estaba constituida por 174 artículos. Consagró la *República de la Nueva Granada*, instituyó su soberanía, definió condiciones de granadinos y ciudadanos, estipuló sus deberes, circunscribió el territorio[525]. Estipuló gobierno republicano, popular, representativo, electivo, responsable y alternativo, instauró la división de ramas del poder, promovió principios liberales de protección a la libertad, seguridad, propiedad e igualdad, promovió la salvaguardia de la religión católica[526]. Otorgó a electores de cantón facultad para escoger presidente, senadores y representantes y dispuso que su procedencia de distritos parroquiales, además definió requisitos, período y procedimientos[527].

Instauró los lineamientos relativos al poder Ejecutivo, presidente, vicepresidente, secretarios de Estado y consejo de gobierno[528]. Otorgó gran potestad al Ejecutivo, al delegarle facultades permanentes, tanto en situaciones de normalidad como aquellas extraordinarias. Al punto de ser calificada constitución monárquica. Entre otros aspectos, suprimió al *consejo de Estado*. Esta orientación fue resaltada por *Henao Hidrón*: "El presidente quedó facultado para nombrar y remover libremente 'a los secretarios de Estado, a los ministros plenipotenciarios, cónsules y cualquier otro agente diplomático y comercial y a los gobernadores de provincias'. Así como también para promulgar la pena de muerte y conceder amnistías e indultos, en ambos casos por conveniencias públicas"[529]. Esta *Carta Política* sufrió múltiples enmendaduras[530].

El *poder Legislativo* fue organizado de manera bicameral. Determinó su configuración, período, requisitos, funciones, procedimientos, atribuciones y formación de las leyes[531].

La *rama Judicial* fue conformada por *Corte Suprema de Justicia*, *tribunales superiores de distrito* y demás *tribunales* y *juzgados*[532].

Administrativamente organizó al país en *provincias*, *cantones* y *distritos parroquiales* y facultó

520 DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Op cit. P. 14.

521 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 213, ss. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. P. 17. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 181. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 15.

522 La ruptura surgió al eliminar privilegios que beneficiaban a artesanos, defendidos por *draconianos*.

523 ALEXEI JULIO. "*ECONOMÍA Y ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL*" en *TEORÍAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DEL ESTADO* (compilación de documentos). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. P. 180.

524 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Op cit. Pp. 181.

525 *Títulos I* y *II*, *Artículos 1* a *11*.

526 *Títulos III* y *IV*, *Artículos 12* a *16*.

527 *Título V*, *Artículos 17* a *38*.

528 *Título VII*, *Artículos 86* a *118*.

529 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. P. 17.

530 Se resaltan actos de reforma y adición de: 9 de marzo de 1847, 19 de abril de 1849, 7 de mayo de 1849, 31 de mayo de 1849, 25 de abril de 1851, 24 de mayo de 1851 (decretó la abolición definitiva de la esclavitud) y 25 de abril de 1853. CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. Pp. 249, ss.

531 *Título VI*, *Artículos 39* a *85*.

532 *Título VIII*, *Artículos 119* a *130*.

corporaciones provinciales compuestas por delegados de sus *cantones*[533].

Incluyó otros títulos relativos a responsabilidad de empleados públicos[534], juramento constitucional[535], interpretación y reforma de la constitución[536], disposiciones varias[537] y finales.

En este período, se eliminaron los *monopolios de producción y comercialización de pólvora*[538] y *estanco de tabaco*, se intentó abolir los *resguardos indígenas*[539] y modernizar el sistema monetario y financiero[540], se ejercieron *reformas tributarias* dirigidas a suprimir derechos diferenciales, establecer nuevos gravámenes y fusionar diversas sobretasas y contribuciones en impuesto[541]. Hubo tendencia a descentralización fiscal y administrativa.

El 20 de mayo de 1853 se consagró la *Constitución Política de la República de la Nueva Granada*[542], a la que otorgó índole *federal* y *liberal*. Se caracterizó por ser *Carta Política* proporcionada, concisa y armónica, dado su sucinto texto de solo 64 artículos y uno transitorio. Fue concebida en nombre de *Dios* y mediante voluntad y autoridad del pueblo, por el *Congreso de la República*. Fue influenciada por la ideología política europea de aquella época, con marcada forma de *gobierno republicano*, establecido "de la manera más amplia que se conozca en la historia de *Colombia*"[543].

La *Constitución Política de 1853* instauró para la *República de la Nueva Granada* orden democrático, soberano, libre e independiente. Consagró principios económicos liberales: Propiedad privada y libertades económicas, con énfasis en aspectos laborales, profesionales y de empresa[544]. También impulsó preceptos jurídicos y políticos liberales: Estableció atributos, deberes y garantías del granadino, cualidades del ciudadano, derechos del ciudadano y libertades de oficio, profesión, credo, pensamiento y reunión. Estipuló derechos, se resaltan: Seguridad personal (solo se arrestaría por motivo criminal), protección a la propiedad (excepto por interés social y previa indemnización), sufragio directo (para elegir y ser elegido)[545], opción de efectuar peticiones respetuosas a autoridades públicas, igualdad de derechos individuales sin distinción, abolición de la esclavitud[546], balance ente derechos y autoridad[547], respeto al domicilio (solo podría ser violado por autoridad competente en casos prescritos por la ley), expresión del pensamiento sin límites. Además, incorporó máximas: Descentralización administrativa y autonomía de las provincias[548], división de ramas del poder[549].

Precisó gobierno de índole representativo, popular, responsable y alternativo. Instituyó Ejecutivo liderado por el presidente de la República, que denominó jefe de la administración pública nacional, elegido mediante sufragio universal; designó su período en cuatro años, reemplazable en sus faltas absolutas o temporales por el vicepresidente; definió sus atribuciones, delegó su apoyo en secretarios de Estado y organizó al consejo de gobierno[550].

---

533 *Títulos IX* y *X*, *Artículos 131* a *139*.
534 *Título XI*.
535 *Título XIII*.
536 *Título XIV*.
537 *Título XII*.
538 *Ley del 5 de junio de 1843*. LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. P. 183.
539 *Leyes de 3 de junio de 1848* y *22 de junio de 1850*. LUIS OSPINA VÁSQUEZ. Id. Pp. 244, s.
540 *Leyes de 2 de junio de 1846 y 27 de abril de 1847* y *Decretos de 4 de noviembre de 1846 y 16 de octubre de 1848*. LUIS OSPINA VÁSQUEZ. Id. Pp. 248, s.
541 *Leyes de 19 de junio de 1847, 4 de junio de 1851* y *27 de mayo de 1853*. LUIS OSPINA VÁSQUEZ. P. 260.
542 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 273, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 15. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 19, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 182, s. *INFORMACIÓN GENERAL*. [www.ramajudicial.gov.co].
543 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 183.
544 *Artículo 5*, *numerales 4 y 5*.
545 *Capítulo III*, *Artículos 13* a *15*.
546 *Capítulo I*, *Artículos 1* a *9*.
547 *Artículos 5*: De las garantías a los granadinos.
548 *Artículos 48*: Autonomía de entes territoriales. *Capítulo VIII*, *artículos 47* a *55*.
549 *Artículo 12*.
550 *Capítulo V*, *Artículos 16* a *25*.

Estipuló Legislativo de carácter bicameral, estableciendo sus competencias, conformación y período[551]. Determinó que las leyes podrían originarse en ambas cámaras legislativas, por iniciativa del propio Legislativo o del Ejecutivo[552].

Organizó el poder Judicial en *suprema corte de la nación* y demás *tribunales* y *juzgados* y dispuso que su representación fuera del pueblo, al establecer la elección popular directa de los miembros de las altas cortes y delegó en el presidente suplir sus faltas temporales. Dispuso sus funciones[553]. También, estableció la figura de procurador general de la nación[554].

Seccionó al territorio en provincias y distritos parroquiales desde el punto de vista administrativo. Incorporó organizaciones especiales en territorios poco poblados. Otorgó autonomía a las provincias para efectos de determinar su organización, administración y régimen interior, respetando las competencias del gobierno nacional. Dispuso de legislatura provincial como corporación de elección popular[555].

La *Carta Política de 1853* fue objeto de varias reformas[556]. Tuvo como principal escollo las controversias entre *federalistas* y *centralistas*, que condujo a generar reformas institucionales radicales[557].

En el período 1954 a 1858 se incrementó la actividad exportadora, sobresaliendo géneros como oro, cueros, tabaco, quina y sombreros[558]. Asimismo, la década de los cincuenta fue prolífera en proyectos viales, grandes colonizaciones y expansión poblacional[559]. Se ejerció amplio fomento económico, descollando renglones, como: Cervecería, cerámica, lozas, jabones, velas, minería. Se creó en *Medellín* la entidad financiera *Casa Restrepo Hermanos*, que operó durante 61 años[560].

La *Constitución Política* de la *Confederación Granadina*[561] fue erigida en apariencia como esquema federal, dado que precisó limitantes a sus Estados miembros. Surgió de la concertación entre liberales y conservadores, que le otorgó ideología híbrida.

La *Constitución de 1858* confirmó los derechos a la propiedad privada y las libertades económicas[562]. Además, ratificó otros derechos, como: Seguridad personal, igualdad, inmunidad del domicilio, obtención de respuesta a peticiones respetuosas dirigidas por escrito a autoridades públicas[563]. En general, se conservaron los derechos estipulados en constituciones anteriores. Estableció el principio de legalidad del gasto público[564]. De otro lado, restringió las libertades religiosas y el libre tráfico de instrumentos y materiales bélicos.

Definió conceptos de nación, límites, atributos de granadinos y ciudadanía[565]. Estableció bienes y derechos de la confederación[566]. Determinó facultades y deberes de los Estados, otorgándole el carácter

---

551 *Capítulo IV*, *artículos 26* a *36*.

552 *Capítulo VI*, *Artículos 37* a *40*.

553 *Capítulo VII, Artículos 41* a *46*.

554 *Artículos 45*.

555 *Capítulo VIII*, *Artículos 47* a *55*.

556 Sobresalen: *Leyes de 4 de julio de 1855*, *11 de junio de 1856*, *13 de mayo de 1857* y *15 de junio de 1857* y *Acto Legislativo del 10 de febrero de 1858*. Ver: CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 291, ss.

557 DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. Pp. 15, s.

558 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. P. 265.

559 Id. Pp. 270, ss.

560 BANCO CAFETERO. *HISTORIA DE LA BANCA EN COLOMBIA*. Mimeógrafo, Bogotá, 1982. P. 3.

561 Consagrada el *22 de mayo de 1858*. Consistió en la confederación de ocho Estados: *Antioquia*, *Bolívar*, *Boyacá*, *Cauca*, *Cundinamarca*, *Magdalena*, *Panamá* y *Santander*. Estuvo conformada por 76 artículos. CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. PP. 305, ss. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 22, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 183, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 16. *INFORMACIÓN GENERAL*. [www.ramajudicial.gov.co].

562 *Artículo 56*, *numerales 3 y 6*. Concedió potestades en término de las siguientes libertades: Individual, de pensamiento, tránsito, ejercer industria, trabajo, profesión, instrucción y asociación

563 *Capítulo IV, Artículos 56* a *58*.

564 *Artículo 64*.

565 *Capítulo I*, *Artículos 1* a *5*.

566 *Capítulo II*, *Artículos 6* y *7*.

de popular, electivo, representativo, responsable y alternativo[567]. Propendió por el equilibrio entre ramas del poder, al decretar la división de ramas del poder[568]. Especificó funciones propias y comunes ente gobierno confederado y Estados miembros[569]. Otorgó la dirección de la *rama Ejecutiva* a magistrado, que denominó presidente de la confederación, su ausencia absoluta o temporal sería ejercida por uno de tres designados elegidos por el Congreso, abolió la figura de la vicepresidencia, fijó las atribuciones del presidente y determinó la presencia de tres secretarios de Estado[570]. Precisó la presencia de Congreso bicameral y determinó sus atribuciones y procedimientos, consagró que el origen de las leyes correspondía a iniciativa del Legislativo, del Ejecutivo o del procurador general de la confederación[571]. Decretó que el poder Judicial de la confederación se ejerciera por el Senado, la Corte Suprema y los tribunales y juzgados señalados por ley, enunció sus atribuciones[572]. Igualmente, autorizó la presencia del ministerio público[573]. Definió período y sistema de elección de presidente, procurador, magistrados de la corte y congresistas.

En 1859 el *Legislativo* emitió leyes que atentaban contra la autonomía de los Estados confederados, argumentando que por carencia de régimen nacional centralizado se suscitó atomización y resquebrajando del orden y la unidad nacional[574].

Se expidió la *Ley 1 del 9 de febrero de 1863*, que decidió sobre aspectos relativos a la organización de la administración pública, mientras se promulgaba nueva Carta Política[575].

El 10 de septiembre de 1861 se reunió la *convención nacional de plenipotenciarios* en *Bogotá*[576], que aprobó el *pacto de la unión*[577]. Los delegados de los Estados erigieron los *Estados Unidos de Colombia*, como nación soberana, libre e independiente[578], preludio de la *Constitución de 1863*. El *régimen de la unión* promulgó derechos y garantías individuales, colectivas y sociales. Se resaltan: Derecho a la propiedad, libertades individuales de trabajo, industria, asociación, tránsito, expresión de la opinión, e instrucción, igualdad de derechos y obligaciones, seguridad, inmunidad del domicilio y obtención de respuestas a peticiones respetuosas efectuadas a funcionarios públicos[579]. Abolió la esclavitud[580]. Propulsó la cooperación mutua y armónica entre los Estados miembros. Estos acontecimientos propiciaron opúsculo de *Constitución Política*[581] y *pacto transitorio*[582].

La *Carta Política de 1863*[583], conocida también como *Constitución de Rionegro*, se engendró como resultado de la convención nacional instalada el 4 de febrero de 1863 en la casa de convención de ese municipio antioqueño y fue consagrada el 8 de mayo de 1863[584]. Permitió concebir a la República de

567 *Capítulo III*, *Artículos 8* a *13*.
568 *Artículo 14*.
569 *Capítulo IV*, *Artículos 15* y *16*.
570 *Capítulo IV, Artículos 41* a *46*.
571 *Capítulo IV, Artículos 17* a *40*.
572 *Capítulo IV, Artículos 47* a *54*.
573 *Artículo 55*.
574 El gobernador del *Cauca*, *Tomás Cipriano de Mosquera*, abanderó la oposición a reformas institucionales a favor del *centralismo*. *Mariano Ospina Rodríguez*, presidente de turno, auspiciaba los cambios registrados. Estas pugnas propiciaron guerra civil, que provocó el derrocamiento de *Ospina* y originó el *pacto de la unión* y, más tarde, la *convención de Rionegro* el 4 de febrero de 1863.
575 Ver: CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Op cit. Pp. 341, ss.
576 Participación de delegados de siete Estados (*Bolívar*, *Boyacá*, *Cauca*, *Cundinamarca*, *Magdalena*, *Santander* y el recién creado *Tolima*), de los nueve existentes (no asistieron *Antioquia* y *Panamá*).
577 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. Pp. 329, ss. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 24, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. P. 16.
578 *Pacto de la unión*, *artículo 1*.
579 *Artículo 4, ordinal 4*.
580 *Artículo 7*.
581 Sancionada el 20 de septiembre de 1861. Constituida por 46 artículos. Propulsó la cooperación mutua y armónica entre los Estados miembros. Ver: CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Op cit. Pp. 339, s.
582 Firmada el mismo 20 de septiembre de 1861. Designó al general *Tomás Cipriano de Mosquera* como presidente provisorio y a *Juan José Nieto* como designado. CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Id. Pp. 339, s.
583 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Op cit. Pp. 345, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Op cit. Pp. 186, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Op cit. P. 17. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. Pp. 26, ss. *DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA*. [www.unilibrebaq.edu.co]. *INFORMACIÓN GENERAL*. [www.ramajudicial.gov.co].
584 El mismo 8 de mayo de 1863 también se registró acto constitucional transitorio. Ver: CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES*

los *Estados Unidos de Colombia*, organizada como confederación de Estados[585]. Se optó por esquema *federal*[586]. Decretó derechos y deberes de los Estados[587]. Consagró la propiedad privada y las libertades económicas[588]. Estipuló derechos del ciudadano[589].

Además, precisó características de la Nación, límites y calidades del ciudadano colombiano[590]. Instauró bienes y cargas de la unión[591]. Erigió gobierno republicano, federal, electivo, responsable y alternativo. Precisó la división de ramas del poder[592]. Instituyó Congreso bicameral, determinó sus atribuciones y procedimientos y consagró que el origen de las leyes correspondía a iniciativa del Legislativo y del ministerio público[593]. Confirió la dirección de la rama Ejecutiva a un magistrado, presidente de los *Estados Unidos de Colombia*; su ausencia absoluta o temporal sería suplida por uno de tres designados elegidos por el Congreso; señaló atribuciones del presidente y determinó la presencia de secretarios de Estado[594]. Organizó poder y dispuso que se ejerciera por el Senado, la Corte Suprema Federal y tribunales y juzgados de los Estados, enunció sus competencias[595]. Autorizó la presencia del ministerio público[596]. Además, desarrolló: Esquema electoral[597], reformas a la Constitución[598] y disposiciones varias[599]. Abolió la pena de muerte.

Ha sido interpretada como Constitución atea, al reemplazar la evocación de Dios por la de 'en nombre y por autorización del pueblo'. En cambio, para *Henao Hidrón* como "expresión del espíritu romántico de la época, la *Constitución de 1863* representó la victoria de los principios civilistas, arraigados en el pueblo colombiano y que constituye sutil coraza contra formas de gobierno sustentadas en la usurpación o el despotismo"[600].

La *Constitución de 1863* fue ratificada en *Rionegro* mediante diferentes actos suscritos por los diputados de los Estados soberanos, y el mismo 8 de mayo de 1863, también se registró acto constitucional transitorio[601].

Las permanentes guerras civiles, que enfrentaron a *liberales* y *conservadores* por el logro de la supremacía, y las pugnas entre Ejecutivo y Legislativo condujeron a período sangriento y convulsivo, que suscitó el ocaso de la *Constitución de 1863*[602]. El 29 de abril de 1867, mediante decreto emitido por el cuarto gobierno del *general Mosquera*, se declaró el estado de guerra y se clausuró al Congreso. *Santos Acosta* lideró a algunos Estados rebeldes y a movimientos insurgentes y depuso a *Mosquera*, sentenciado el 31 de octubre por el *Congreso*, y penado con arresto, pérdida de derechos civiles y políticos y multa pecuniaria. En 1876 se originó insurrección conservadora contra el gobierno de *Aquileo Parra*, lo que originó nueva guerra civil, que en últimas fortaleció al liberalismo radical. *Rafael Núñez* abanderó el movimiento de la *Regeneración*, que lo condujo al poder en varios períodos sucesivos. La guerra civil de

---

POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA. Id. Pp. 373, ss.

585 Mediante participación de egregios representantes del *liberalismo* de esa época. Dispuso de 93 artículos. Proclamó la soberanía y autonomía de sus nueve Estados miembros -*Antioquia*, *Bolívar*, *Boyacá*, *Cauca*, *Cundinamarca*, *Magdalena*, *Panamá*, *Santander* y *Tolima*- (*Artículo 1*).

586 *Artículo 5*.

587 *Capítulo II*, *artículos 6* a *14*.

588 *Artículo 15*, *numerales 5 y 9*.

589 Se destacan: Protección a la vida, seguridad personal, igualdad, inviolabilidad del domicilio, libertades en variados tópicos (individual, culto, imprenta, circulación, expresión verbal y escrita, tránsito, laboral, empresa, instrucción, escogencia de profesión, asociación, posesión de armas y comerciarlas en tiempos de paz), no ser condenado a pena corporal por más de 10 años, respuesta a peticiones a las autoridades. *Artículo 15*.

590 *Capítulo I*, *Artículos 1* a *5* y *Capítulo IV*, *Artículos 31* a *35*.

591 *Capítulo III*, *Artículos 28* a *30*.

592 *Capítulo V*, *Artículo 36*.

593 *Capítulo VI, Artículos 37* a *63*.

594 *Capítulo VII, Artículos 64* a *68*.

595 *Capítulo VIII, Artículos 69* a *72*.

596 *Capítulo IX*, *Artículos 73* y *74*.

597 *Capítulo X, Artículos 75* y *76*.

598 *Capítulo XII, Artículo 92*.

599 *Capítulo XI, Artículos 77* a *91*. Prohibió a comunidades religiosas poseer inmuebles, eliminó tributos a favor de congregaciones clericales y concedió al Estado la supervisión del culto religioso. Abolió la pena de muerte. Debilitó el poder del Ejecutivo; en especial, eliminó su iniciativa para promover leyes y las facultades extraordinarias, limitó su período a dos años y prohibió su reelección.

600 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. Pp. 29.

601 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. Pp. 373, ss.

602 El 31 de mayo de 1876 se profirió acto legislativo, que reformó aspectos electorales. CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Id. P. 385.

1885 lo fortaleció aún más, y se convirtió en estandarte del tránsito constitucional.

En 1864 el *Legislativo* autorizó al *Ejecutivo* para otorgar incentivos hasta por 20 años a bancos que se establecieran en el país. Por efecto de estos estímulos, se instaló en *Bogotá* sucursal del *Banco de Londres, México y Suramérica*. Se autorizó crear banco emisor, de crédito y descuento[603], denominado *Banco de Estados Unidos de Colombia*[604].

La década de los setenta fue próspera[605]. En el sector de transporte se desarrollaron importantes obras de infraestructuras viales terrestres, fluviales y férreas. El sector agropecuario tuvo gran auge[606]. La actividad industrial presentó apogeo[607]. Esta época fue prolífera en entidades financieras, sobresalieron: *Banco de Bogotá* (1870), *Banco de Antioquia* (1873), *Banco de Colombia* (1875) y *Banco Popular* (1877)[608]. Sin embargo, la guerra de 1876 afectó esas tendencias favorables. En materia ideológica, el Estado estuvo orientado por liberales radicales, sucesores de los *gólgotas*, influenciados por la *escuela económica clásica liberal*. En el contexto jurídico se resalta la adopción del *Código Civil* de *Andrés Bello* en 1873, durante el gobierno de *Manuel Murillo Toro*.

El gobierno de *Rafael Núñez* desintegró movimientos insurgentes y asumió amplia autoridad, que le permitió reunir el 11 de noviembre de 1885 al *Consejo Nacional de Delegatarios*[609]. El 1 de diciembre de 1885 las municipalidades aprobaron las bases de la *Constitución Política* y el 9 de diciembre siguiente el *Consejo Nacional de Delegatarios* designó a *Rafael Núñez* como presidente.

El período precedente de organización federal finalizó en 1886, al promulgarse la *Constitución Política de la República de Colombia*[610], que se orientó por los principios de unidad, orden, seguridad y centralismo[611]. Ejerció posición concertadora y conciliadora para limar asperezas entre *federalistas* y *centralistas*, al incorporar la connotada tesis de *centralización política y descentralización administrativa*, que en práctica fue más evidente lo primero.

En materia económica desplegó variados principios liberales: Protección a la propiedad[612], promoción de libertades económicas (trabajo y profesión[613], asociación[614], comercio[615]; sin embargo, no hay alusión a la libre empresa, pero se deduce de la libertad de asociación[616]), salvaguardia a la capacidad inventiva[617],

603 *Ley 69 de 1866*.

604 BANCO CAFETERO. *HISTORIA DE LA BANCA EN COLOMBIA*. Mimeógrafo, Bogotá, 1982. P. 5.

605 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. Pp. 291, ss.

606 Auspiciando aumento considerable en las exportaciones: Se destacaron renglones de tabaco, quina, añil y algodón.

607 Sobresalieron los ramos textiles, paños, lana, tejidos, calzado, peletería, sombreros, lozas, chocolate, tabaco, cerillas, harinera, licores, cervezas, velas, perfumes, jabones, pólvora, aceites, ferrería, siderurgia, naves fluviales.

608 BANCO CAFETERO. *HISTORIA DE LA BANCA EN COLOMBIA*. Mimeógrafo, Bogotá, 1982. P. 5.

609 18 delegados de los Estados: *Antioquia*, *Bolívar*, *Boyacá*, *Cauca*, *Cundinamarca*, *Magdalena*, *Panamá*, *Santander* y *Tolima*. Personalidades de los partidos *liberal* y *conservador*.

610 CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. Pp. 387, ss. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 188, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. Pp. 18, ss. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 32, ss. *INFORMACIÓN GENERAL*. [www.ramajudicial.gov.co].

611 Sobresalió la influencia de *Núñez* y *Miguel Antonio Caro*. Constó de 210 artículos y 14 disposiciones transitorias. La *Constitución Política del 4 de agosto de 1886* fue adoptada por convocatoria de la *Asamblea Nacional Constituyente*. Se caracterizó por talante '*centralizador*'. Estipuló sistema estatal '*unitario*', en contraposición al *federal*, para asegurar legislación idéntica en el territorio (*Artículo 1*). El *Banco Mundial* definió: "En *Estado unitario* toda la autoridad legislativa reside en órgano legislador supremo cuya jurisdicción abarca a todo el país... En *Estado federal*, los órganos legislativos locales tienen garantizado al menos cierto grado de facultad decisoria autónoma. En *confederación*, colectivo de Estados soberanos se unen para ciertos fines específicos, pero sin renunciar a su soberanía". Ver: BANCO MUNDIAL. *EL ESTADO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN* en *INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1997*. BIRF, Washington, 1997. P. 22. También, implantó un solo ejército para salvaguardar la soberanía que reside en exclusivo en la nación. Estableció límites y división interna del territorio. Definió conceptos de nacionales y ciudadanos.

612 *Artículo 32*. Incluso la suscitada por invención intelectual

613 *Artículo 44*.

614 *Artículo 47*.

615 *Artículo 37*.

616 ALEXEI JULIO. "*ECONOMÍA Y ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL*" en *TEORÍAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DEL ESTADO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. P. 180.

617 *Artículo 35*.

eliminación de la pena de confiscación[618], estipuló el derecho a la personería jurídica[619].

La *Constitución Política de 1886*, propulsó otros *principios liberales*: División de ramas del poder[620], libertad de reunión y prensa[621], inviolabilidad de correos[622], abolición de la esclavitud[623].

Paralelamente, impulsó principios sociales: Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria[624], derecho de petición[625], juntas políticas populares[626], control a ejercicio de profesiones y actividades proclives a riesgos en salud, moral y seguridad[627], entre otras[628]. En materia de derechos civiles y garantías sociales[629], exhortó a las autoridades de *Colombia* para proteger honra, vida y bienes y asegurar el respeto recíproco de los derechos[630].

Entre otros aspectos, estipuló la religión católica como oficial[631], prohibió porte de armas a la población civil sin debida autorización, decretó el *monopolio estatal* de armas y municiones de guerra[632], eliminó la pena de muertes por delitos políticos[633].

El presidente de la República fue calificado como máxima autoridad del Ejecutivo, designado por las asambleas electorales por período de seis años; prohibió su reelección, determinó respaldo en sus ejecutorias con el apoyo de cuerpo de ministros y determinó su reemplazo por faltas absolutas y temporales. Restableció la figura de consejo de Estado, presidido por el vicepresidente y concebido como ente asesor del Ejecutivo. Instituyó al ministerio público. El Legislativo fue organizado de manera bicameral, Senado (tres por cada departamento y por lapso de seis años) y Cámara de Representantes (un representante por cada cincuenta mil habitantes y por espacio de cuatro años); definió sus atribuciones, calidades, composición, reuniones[634]. Otorgó la iniciativa de la ley al Ejecutivo y al Legislativo. Conformó la rama Judicial con la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de distrito y demás tribunales y juzgados establecidos acorde con la ley, instauró la corte suprema de justicia compuesta por siete magistrados vitalicios, estableció sus atribuciones y conformación; autorizó la creación de tribunales de comercio[635]. Profirió atribuciones y responsabilidades para cada uno de estos actores[636].

Profirió directrices sobre las finanzas públicas, en especial en materia de presupuesto público[637]. Instituyó las propiedades de la República de *Colombia*.

Los Estados soberanos fueron reemplazados por departamentos, que se constituirían por provincias y, a su vez, estas en distritos municipales[638]. Otorgó categoría especial al departamento de *Panamá*. Confirió la gestión de la sección administrativa a: Gobernadores, asambleas departamentales, alcaldes y concejos municipales y les fijó sus competencias[639].

---

618 *Artículo 34*.
619 *Artículo 49*.
620 *Título V*, *Artículos 57* a *67*. La *Constitución Política de 1886* organizó las ramas del poder. Cimentado en esta disposición, se promulgó la *Ley 61 de 1886*. El *Decreto 62 de 1887* creó la *Gaceta Oficial*.
621 *Artículos 46* y *42*, respectivamente.
622 *Artículo 43*.
623 *Artículo 22*.
624 *Artículo 41*.
625 *Artículo 45*.
626 *Artículo 47*.
627 *Artículo 44*.
628 Además, impulsó normas sobre *habeas hábeas* (*Arts. 23 a 28*), autorizó el castigo por delitos luego de juicio previo (*Arts. 26* y *27*) y negó arrestos sin mandato escrito de autoridad competente (*Art. 23*).
629 *Título III*, *Artículos 19* a *52*.
630 *Artículo 19*.
631 *Artículo 38*.
632 *Artículo 48*.
633 Sólo la implantó para delitos atroces.
634 *Títulos VI* a *X*, *Artículos 68* a *113*.
635 *Títulos XV*, *Artículos 146* a *164*. Con base en esta disposición constitucional se promulgó la *Ley 61 de 1886*, que organizó estructura interna, atribuciones y procedimientos de la *corte suprema de justicia*. Además, impulsó la creación de órgano de difusión para dar a conocer jurisprudencia de la *corte*. Así, El *Decreto 62 de 1887* creó la *Gaceta Oficial*.
636 *Títulos XI* a *XIV*, *Artículos 114* a *145*.
637 *Títulos XIX*, *Artículos 202* a *208*.
638 *Artículo 182*.
639 *Título XVIII*, *Artículos 182* a *201*.

Estableció la figura de estado de excepción, al consentir al presidente la declaratoria de Estado de sitio y turbación del orden público por guerra exterior o conmoción interna[640]. También, autorizó al congreso para otorgar facultades precisas, extraordinarias y pro-témpore al presidente en situaciones de conveniencia general[641].

También se incluyeron normas sobre fuerza pública[642], elecciones[643] y reformas a la *Constitución Política*[644].

No obstante que con la expedición de la *Carta de 1886* se pretendía zanjar pugnas partidistas, prosiguieron las rivalidades, guerras civiles y otras confrontaciones bélicas[645]. Al punto que al finalizar el siglo XIX e iniciar el XX subsistieron las discrepancias, siendo la más intransigente y cruenta la *guerra civil* denominada *de los mil días*.

Sobre el desarrollo institucional abordado anteriormente se refirió *Alexei Julio*, quien precisó: "En resumen, el modelo imperante en el constitucionalismo colombiano del siglo XIX se caracterizó por notable liberalismo económico; los ordenamientos enunciaban las principales libertades burguesas: Derecho de propiedad, libertad de empresa (o libertad de industria y comercio...), cuya regulación exhaustiva se confía al derecho privado. No obstante, la realidad económica era bien distinta: Debilidad de las fuerzas productivas, inexistencia de mercado nacional debido a la fragmentación del país en archipiélago de islas y, en general, el predominio de relaciones de producción pre-capitalistas, junto con la supervivencia de 'trabas coloniales como el sistema de impuestos y tributos y el reflejado en estancos de tabaco y aguardiente"[646].

Durante el período conocido como *Regeneración*, dos últimas décadas del siglo XIX y albores del siglo XX, se generó hegemonía conservadora. Se distinguió por tribulaciones económicas, fiscales y políticas. Estuvo caracterizado por derrumbe de los precios internacionales de la quina y el tabaco, impulso del transporte férreo y fluvial, expansión de la caficultura. No es consistente la política económica al entrelazar políticas de *librecambio* y *proteccionismo*. Hubo gran protagonismo de la región *Caribe*. Se desarrollaron renglones como textil, tejidos, cerveza, café, cigarrillo, chocolate, fique, velas, jabones, ferrería, mecánica, sal[647]. En 1880 se fundó el *Banco Nacional* con recursos públicos[648], liquidado en 1898[649].

Se suscitaron variadas reformas a la *Carta Política de 1986* durante el siglo XX, mediante reiterados actos legislativos, que según *Henao Hidrón*: "Aquellas reformas y esta serie de retoques configuraran la estructura jurídico-política, al mismo tiempo sólida y flexible, que resultó ser de las más sobresalientes del constitucionalismo latinoamericano, afectado por una profunda crisis cuya génesis principal es el golpe de Estado y la secuela inevitable el gigantismo del poder y el ludibrio de los derechos humanos"[650].

La *Carta Política de 1986* hasta el momento ha sido la de mayor permanencia en las instituciones colombianas. Sin embargo, fue objeto de variadas reformas, que se precisarán a continuación.

La primera modificación se suscitó con la *Ley 41 de 1894*[651], que derogó al *ordinal 4* del *artículo 76* y al *artículo 201* de la *Carta Política de 1886*, referente a otorgar el carácter regular y ordinario al departamento de *Panamá*, aboliendo su condición de especial.

---

640 *Artículo 121*.
641 *Artículo 76*, *numeral 10*.
642 *Título XVI*, *Artículos 165* a *171*.
643 *Título XVII*, *Artículos 172* a *181*.
644 *Título XX*, *Artículos 209* y *210*.
645 ÁLVARO TIRADO MEJÍA. *ASPECTOS SOCIALES DE LAS GUERRAS CIVILES EN COLOMBIA*. Bibliotecas Básica Colombiana, Bogotá, 1976. P. 12.
646 ALEXEI JULIO. "*ECONOMÍA Y ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL*" en *TEORÍAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DEL ESTADO*. Externado de Colombia, Bogotá, 2002. P. 181. Ver también: SALOMÓN KALMANOVITZ. *ECONOMÍA Y NACIÓN, BREVE HISTORIA DE COLOMBIA*. Tercer Mundo, Bogotá, 1994. P. 98.
647 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. Pp. 335, ss.
648 *Ley 39 de 1880*. Con carácter de *banco emisor* y *banco de bancos*.
649 BANCO CAFETERO. *HISTORIA DE LA BANCA EN COLOMBIA*. Mimeógrafo, Bogotá, 1982. P. 5.
650 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. P. 40.
651 *Diario Oficial No. 9.634*. Bogotá, 21 de noviembre de 1894. Esta ley fue expedida el 6 de noviembre de 1894.

La *Ley 24 de 1898*[652] revocó al *artículo 205* de la *Constitución Política de 1986*, relativo a la vigencia de las *tarifas aduaneras* por *derechos de importación*.

Se considera que el final de la '*Regeneración*' surgió al terminar la '*guerra de los mil días*' (1902), al propiciar paz negociada y gobierno con presencia de ambos partidos políticos. Sin embargo, el exceso de *centralismo*, puso en peligro la paz pactada. Se destacan las ejecutorias del presidente *Rafael Reyes*, bajo el emblema: '*El progreso traerá la libertad*' y no lo inverso, como por tradición se había planteado. Entre los hechos económicos destacables de la primera década, se tienen: Tendencias a industrialización mediante políticas proteccionistas[653], creación del *Banco Central de Colombia* en 1905[654], libertad de estipular moneda y no convertibilidad de peso en oro[655], desarrollo de importantes obras públicas, expansión de la red ferroviaria y vial terrestre, organización y promoción a industrias, que originó auge en renglones como textil, refinerías de petróleo, alimentos, vidrios, lozas, papel, fósforos, harina, cervezas, gaseosas, maquinaria agrícola, trilladoras de café, cemento, aceites, químicos, tintas, velas[656].

El período entre 1902 y 1925 fue prolífico para el sector financiero, se fundaron numerosas entidades bancarias: *Hipotecario de Colombia*, *Hipotecario de Bogotá*, *Hipotecario de la Mutualidad*, *de Jericó*, *de Bolívar*, *de Boyacá*, *de San Gil*, *del Sur*, *Alemán Antioqueño*, *de Santander*, *Industrial*, *de Caldas*, *del Ruiz*, *Social del Tolima*, *Dugand*, *López*, *del Centenario*, *del Huila*, *Mercantil Americano de Colombia*, entre muchos otros[657].

El *Acto Reformatorio No. 1 de 1905*[658] modificó los *artículos 147* y *155* de la *Constitución Política de 1986*, relacionados con los períodos de los magistrados de la *Corte Suprema de Justicia* y de los *Tribunales Superiores de Distrito Judicial*. La *Asamblea Nacional Constituyente de 1905* instauró condición vitalicia a magistrados de *Corte Suprema de Justicia* y *tribunales superiores*, con propósito de emancipar al *poder Judicial*[659].

El *Acto Reformatorio No. 2 de 1905*[660] reformó el *artículo 68* de la *Carta Política*, concerniente a reuniones ordinarias de las cámaras legislativas.

El *Acto Reformatorio No. 3 de 1905*[661] modificó los *artículos 5, 6 y 76* de la *Constitución Política*, que otorgó a la ley la capacidad de reorganizar territorialmente al país, fijando número de departamentos y distritos municipales requeridos y establecer población requerida.

El *Acto Reformatorio No. 4 de 1905*[662] derogó al *artículo 204* de la *Carta Política de 1986*, concerniente a la vigencia de los tributos indirectos.

El *Acto Reformatorio No. 5 de 1905*[663] revocó los *artículos 77, 124, 125, 128, 129, 130* y *131* y reformó los *artículos 74, 102, 108, 114* y *120* de la *Carta Política de 1986*, concernientes a supresión de los cargos de vicepresidente y designado del *poder Ejecutivo*, las faltas temporales del presidente serían ejercidas por ministro del despacho escogido por el propio presidente y sus faltas absolutas por ministro designado por el consejo de ministros, entre otros aspectos.

El *Acto Reformatorio No. 6 de 1905*[664] sustituyó al *artículo 32* de la *Carta Política*, sobre prohibición de privar la *propiedad*, excepto por razones de *utilidad pública* o *contribución general*.

---

652 *Diario Oficial No. 10.890*. Bogotá, 14 de noviembre de 1898. Ley proferida el 29 de octubre de 1898.
653 *Decretos Legislativos 15, 46 y 485 de 1905*.
654 *Ley 64 de 1905*, *Decreto 47 de 1905* y contrato 1 del mismo año.
655 *Ley 33 de 1903* y *Decreto 25 de 1905*.
656 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. Pp. 389, ss.
657 BANCO CAFETERO. *HISTORIA DE LA BANCA EN COLOMBIA*. Mimeógrafo, Bogotá, 1982. P. 5.
658 *Diario Oficial No. 12.314*. Bogotá, 30 de marzo de 1905.
659 *INFORMACIÓN GENERAL* [www.ramajudicial.gov.co].
660 *Diario Oficial No. 12.315*. Bogotá, 31 de marzo de 1905.
661 *Diario Oficial No. 12.318*. Bogotá, 4 de abril de 1905.
662 *Diario Oficial no. 12.318*. Bogotá, 4 de abril de 1905.
663 *Diario Oficial no. 12.318*. Bogotá, 4 de abril de 1905.
664 *Diario Oficial no. 12.323*. Bogotá, 10 de abril de 1905.

El *Acto Reformatorio No. 7 de 19055*[665] reemplazó al *artículo 186* de la *Carta Política*, relativo a *competencias* de las *asambleas departamentales*.

El *Acto Reformatorio No. 8 de 1905*[666] substituyó a los *artículos 95, 114, 173, 174, 175, 176, 177* y *178* de la *Carta Política*, relativos a elección de presidente de la República, senadores y representantes a la cámara y períodos de senadores y representantes.

El *Acto Reformatorio No. 9 de 1905*[667] reemplazó al *artículo 209* de la *Carta Política*, que estableció que la *Constitución* podrá ser reformada por *Asamblea Nacional Constituyente*, convocada por parte del *Legislativo* o *Ejecutivo* y estableció lo relativo a su conformación, elección y sesiones.

El *Acto Reformatorio No. 10 de 1905*[668] derogó al *título XII* de la *Carta Política*, relativo a supresión del *Consejo de Estado*.

El *Acto Legislativo 1 de 1907*[669] sustituyó al *Acto Legislativo No. 2 de 1905*, referente a reuniones ordinarias de las *cámaras legislativas*.

El *Acto Legislativo 2 de 1907*[670] substituyó los *artículos 183, 184* y *189* de la *Carta Política*, relativos a los *consejos administrativos departamentales*.

El *Acto Legislativo 1 de 1908*[671] reemplazó los *artículos 93, 99* y *178* de la *Carta Política* y el *artículo 2* del *Acto Legislativo 8 de 1905*, concernientes a *Senado, Cámara de Representantes, Consejo Electoral departamental*, *Colegio Electoral departamental* y *Distrito Electoral*.

El *Acto Legislativo 2 de 1908*[672] sustituyó al *título XVIII* de la *Carta Política* y *los Actos Legislativos 7 de 1905* y *2 de 1907*, referentes a *departamentos*, *gobernadores*, *distritos municipales*, *concejos municipales* y *alcaldes*.

El *Acto Legislativo de 1908*[673] derogó al *artículo 1* del *Acto Legislativo 1 de 1907*, referente a reunión de las *cámaras legislativas*.

El *Acto Legislativo 1 de 1909*[674] sustituyó los *artículos 183, 184* y *189* de la *Carta Política*, referentes a los *consejos administrativos departamentales*.

El *Acto Legislativo 2 de 1909*[675] sustituyó los *artículos 108* y *109* de la *Carta Política*, referentes a *inhabilidades para ocupar algunos cargos públicos*.

El *Acto Legislativo 3 de 1909*[676] suplió el *artículo 3* de la *Carta Política*, sobre *fijación de límites territoriales*.

El *Acto Legislativo 4 de 1909*[677] derogó al *artículo 2* del *Acto Legislativo 1 de 1907* y los *artículos 95* y *101* de la de la *Carta Política*, sobre *sesiones ordinarias de las cámaras legislativas* y *período de senadores* y *representantes*.

El *Acto Legislativo 5 de 1909*[678] substituyó los *artículos 2* y 3 del *Acto Legislativo 5 de 1905*, relativos a *reemplazo del presidente de la República por faltas absolutas y temporales*.

La *Asamblea Nacional Constituyente* fue convocada mediante *Decreto del 25 de febrero de 1910* e instalada

665 *Diario Oficial no. 12.327*. Bogotá, 14 de abril de 1905.
666 *Diario Oficial no. 12.337*. Bogotá, 29 de abril de 1905.
667 *Diario Oficial no. 12.337*. Bogotá, 29 de abril de 1905.
668 *Diario Oficial no. 12.346*. Bogotá, 10 de mayo de 1905.
669 *Diario Oficial no. 12.925*. Bogotá, 17 de abril de 1907.
670 *Diario Oficial no. 12.941*. Bogotá, 6 de mayo de 1907.
671 *Diario Oficial no. 13.361*. Bogotá, 13 de agosto de 1908.
672 *Diario Oficial no. 13.365*. Bogotá, 18 de agosto de 1908.
673 *Diario Oficial no. 13.366*. Bogotá, 19 de agosto de 1908.
674 *Diario Oficial no. 13.613*. Bogotá, 5 de abril de 1909.
675 *Diario Oficial no. 13.619*. Bogotá, 12 de abril de 1909.
676 *Diario Oficial no. 13.619*. Bogotá, 12 de abril de 1909.
677 *Diario Oficial no. 13.619*. Bogotá, 12 de abril de 1909.
678 *Diario Oficial no. 13.624*. Bogotá, 16 de abril de 1909.

el 15 de mayo del mismo año. Sus miembros, 46 diputados, fueron asignados por las municipalidades.

El *Acto Legislativo 1 de 1910*[679] dispuso que las funciones de la *Asamblea Nacional Constituyente*, promovida para sustituir al *Legislativo*, fueran análogas a las que disponía el *Congreso de la República* en la *Constitución Política de 1886*. Así, se interpretó a lo estipulado en el *artículo 6* del *Acto Legislativo 9 de 1905*.

El *Acto Legislativo 2 de 1910*[680] reformó la *Carta Política* en lo relativo a *faltas absolutas y accidentales del presidente*.

El *Acto Legislativo 3 de 1910*[681] reformó en variados aspectos la *Constitución Política* (incluyó 70 artículos y 7 disposiciones transitorias)[682].

El *Acto Reformatorio de la Constitución de 1914*[683] restableció al *consejo de Estado* y fijó sus atribuciones, conformación, calidades de sus miembros, incompatibilidades, período.

La *Reforma Constitucional de 1918*[684] sustituyó el *artículo 44* de la *Carta Política*, referente a otorgar al Estado funciones de *regulación* y *supervisión* de actividades que impliquen riesgos a la moralidad, seguridad y salubridad y en la prestación del *servicio público de transporte*, en contraposición a las *libertades* promulgadas en instituciones prevalecientes durante el siglo XIX. Además, restringió a disponer título profesional el ejercicio de las profesiones de jurista y médico. Se puede ejercer oficio u ocupación sin pertenecer a gremio profesional o de maestros.

El Acto Legislativo 1 de 1921[685] sustituyó el *Acto Legislativo 1 de 1918*. En esencia, conservó sus disposiciones y, más bien, agregó restricciones a la producción y consumo de licores y bebidas embriagantes.

En 1922, durante el mandato de *Pedro Nel Ospina*, el Congreso de la República, mediante *Ley 60 de 1922*, autorizó al Gobierno Nacional para contratar *misión internacional*, con el propósito de modernizar al Estado y resolver serie de distorsiones existentes en el marco de la economía doméstica[686]. Así, el Gobierno

---

679 *Diario Oficial no. 14.005*. Bogotá, 1 de junio de 1910.

680 *Diario Oficial No. 14.011*. Bogotá, 8 de junio de 1910.

681 *Diario Oficial No. 14.131* y *14.132*. Bogotá, 31 de octubre de 1910.

682 Sus principales desarrollos fueron:

- *Títulos I* y *II*: Definieron *límites* y *división administrativa territorial* (*departamentos* y *municipios* o *distritos municipales*).
- *Título III*: Garantizó *derechos civiles* como: *Inviolabilidad de la vida* e *impedimento de imponer pena capital* y *privación de la propiedad* como castigo. Prohibió la *expropiación*, sólo la justificó por razones de interés público, contribución, pena o apremio. Permitió *monopolios públicos*, en exclusivo con fines rentísticos, mientras que los *monopolios privados* fueron denegados. Estableció pautas sobre *imposición de tributos* y *prohibió* de forma absoluta *emitir dinero de curso forzoso*
- *Títulos VI, VII, VIII, IX* y *X*: Precisaron aspectos relativos a atribuciones, reuniones, períodos y composición de miembros del *parlamento*. Suprimió la aprensión en juicio civil o criminal a parlamentarios sin permiso de la cámara respectiva. Estableció reunión anual del *Congreso*. Determinó que los miembros del *senado* serían elegidos por las *asambleas departamentales*, por cuatro años y acorde con el número de habitantes de cada entidad territorial.
- *Título XI*; Determinó aspectos relacionados con el presidente: Elección, responsabilidades, faltas absolutas y temporales, casos de excepción, funciones y prohibiciones. Responsabilizó al presidente de sus actos que violen la *Constitución* y la ley. Fijó en cuatro años el período constitucional del presidente y prohibió la reelección inmediata. Para suplir sus faltas temporales y absolutas se erigieron dos designados, nombrados por el *congreso*. Estableció limitantes para la aplicación del *Estado de sitio*.
- *Título XV*: Relativo al *poder judicial*. Estableció: Composición, período y atribuciones asignadas a la *corte suprema de justicia*, le otorgó la función de guardián de la *Constitución*, la ley y demás normas jurídicas, organizó la *corte* en salas y señaló competencias generales e individuales de cada sala . Asimismo, determinó la elección de magistrados de tribunales superiores. Otorgó facultades al legislador para organizar la *justicia contenciosa administrativa*. Consagró el control jurisdiccional de las leyes por parte de la *corte suprema de justicia*.
- *Título XVII*: Instauró el *sufragio universal directo* para elegir al presidente, que hasta este momento correspondía a la *asamblea electoral*; sin embargo, condicionó el voto sólo a aquellos que tuviesen determinado peculio o supieran escribir y leer. También consagró el *voto directo* para elegir consejeros municipales y diputados de las asambleas departamentales. Como aspecto novedoso, instauró la figura del *gran consejo electoral*.
- *Título XVIII*: Organizó departamentos y distritos municipales, y estableció competencias de gobernadores, asambleas, alcaldes y concejos municipales. Impulsó la *descentralización fiscal* y *administrativa*. Determinó que los departamentos se conformarían por distritos municipales o municipios. Designó a los gobernadores como agentes del gobierno y regentes de la administración departamental.
- *Título XIX*: Consagró normas sobre presupuesto, ingresos y gastos públicos. Estableció el *principio de legalidad de los tributos*. Otorgó al congreso, asambleas y concejos la facultad de establecer tributos en tiempo de paz.
- *Título XX*: Determinó procedimientos para reformar la *Carta Política*. Otorgó preeminencia a la *Constitución* frente a la ley.

683 *Diario Oficial no. 15.295*. Bogotá, 18 de septiembre de 1914.

684 *Diario Oficial no. 16.476*. Bogotá, 28 de agosto de 1918.

685 *Diario Oficial no. 17.934*. Bogotá, 21 de octubre de 1921.

686 La escasez de oro limitó la emisión de dinero, patrón oro. Situación que originó crisis en el sector financiero y suscitó recesión económica, que condujo a liquidar muchos bancos creados en el período precedente. Fue la primera gran crisis del sector financiero; muchos ahorradores

procedió a conformar *Misión* regentada por *Edwin Walter Kemmerer*[687]. Entre otros alcances, se logró: 1. Creación del *Banco de la República*[688]. 2. Organización de la *Superintendencia Bancaria* y orientación del sistema financiero[689]. 3. Constitución de la *Contraloría General de la República*[690]. 4. *Régimen de presupuesto público*[691]. 5. Organización del mercado de capitales (papeles de renta fija y variable)[692].

En la década de los años veinte se advirtió gran avance: *Modernización del Estado*, organización de las finanzas públicas nacionales y territoriales y de la actividad bancaria y monetaria, progreso en infraestructura física, en especial, vías, surgió el mercado de valores, gran auge del comercio internacional, consolidación del café como principal producto de exportación, se mantuvo políticas de protección de la industria[693].

EL *Acto Legislativo 1 de 1924*[694] Sustituyó el *artículo 35* del *Acto Legislativo 3 de 1910*, relativo a organización de la *Corte Suprema de Justicia* en salas: Casación en materia civil, casación en asuntos criminales y de negocios en general; delegó a la ley señalar los asuntos que debían conocer de forma separada y aquellos que debía intervenir toda la corte; también confió a la ley su conformación[695].

EL *Acto Legislativo 1 de 1930*[696] reemplazó los *artículos 11 a 15, 18 y 46* del *Acto Legislativo 3 de 1910*, respecto de la composición de las *cámaras legislativas*.

EL *Acto Legislativo 1 de 1931*[697] reformó el *numeral 5* del *artículo 54* del *Acto Legislativo 3 de 1910*, relacionado con *servicio de notariado* y *registro*.

EL *Acto Legislativo 1 de 1932*[698] sustituyó el *Acto Legislativo 1 de 1921*, mantuvo en esencia sus disposiciones y agregó la exigencia de título para el ejercicio de la profesión de ingeniería.

El *Acto Legislativo 1 de 1936*[699], sancionado el *5 de agosto de 1936*, durante el primer mandato de *Alfonso López Pumarejo*, se caracterizó por tinte demócrata liberal. Impulsó transformaciones radicales formuladas en su programa *Revolución en marcha*, influenciado por el *neo-socialismo francés*[700]. El *Acto Legislativo 1 de 1936* incluyó 34 artículos y uno transitorio (autorizó al gobierno para la codificación de la *Carta*). Se resaltan las siguientes decisiones:

- Incorporó amplias reformas de índole social: Protección a la vida, honra y bienes[701], derecho al trabajo[702], derecho a la huelga[703], deberes sociales del Estado[704], *función social de la propiedad*[705], fin social de la cultura[706], asistencia pública como obligación del Estado[707], inviolabilidad de la correspondencia[708],

perdieron sus haberes.

687 Con participación de expertos estadounidenses: *Howard Jefferson*, *Frederick Bliss Luquiers*, *Thomas Russell Lill* y *Fred Rogers Fairchild* y el tratadista colombiano *Esteban Jaramillo*.

688 *Ley 25 de 1923.*

689 *Ley 45 de 1923.*

690 *Ley 42 de 1923.*

691 *Ley 34 de 1923.*

692 *Ley 46 de 1923.*

693 LUIS OSPINA VÁSQUEZ. *INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930*. Oveja negra, Medellín, 1974. Pp. 417, ss.

694 *Diario Oficial No. 19.686*. Bogotá, 28 de agosto de 1924.

695 *INFORMACIÓN GENERAL*. [www.ramajudicial.gov.co].

696 *Diario Oficial no. 21.551*. Bogotá, 25 de noviembre de 1930.

697 *Diario Oficial no. 21.767*. Bogotá, 19 de agosto de 1931.

698 *Diario Oficial No. 22.087*. Bogotá, 15 de septiembre de 1932.

699 *Diario Oficial No. 23.263*. Bogotá, 22 de agosto de 1936.

700 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. Pp. 39 y 46. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 192. Se resaltó como máximo expositor de la ideología socialista francesa a *León Duguit*.

701 *Artículo 9*.

702 Calificado como obligación social y, por ello, protegido por el Estado. *Artículo 17*.

703 *Artículo 20*.

704 *Artículo 9*.

705 Dentro de este contexto, determinó que el interés público era prioritario frente al privado, lo que permitió ejercer la expropiación por razones de utilidad pública y por interés social. Determinó que la *propiedad* debe cumplir *función social*, que implica obligaciones y, además, debe asegurar la eficiencia en el proceso económico. *Artículos 10* y *11*.

706 *Artículo 14*.

707 *Artículo 9*.

708 *Artículo 19*.

supervisión a instituciones educativas, públicas y privadas[709], denegó recibir más de un estipendio del tesoro público[710], estableció regulaciones a los servicios públicos[711], institucionalizó la presentación del presupuesto público[712], facultó a la mujer para desempeñar empleos[713].

- Instituyó otros principios liberales y demócratas, se destacan: Libertad de conciencia, enseñanza, escogencia de profesión, oficio y asociación[714]; garantía a la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título[715]; otorgó al ciudadano capacidad para elegir y ser elegido y ejercer cargos directivos[716]; instauró el sufragio universal para elegir presidente y miembros de corporaciones públicas (congreso de la República, asambleas, concejos)[717], delegó en la ley el reconocimiento de personas jurídicas[718].
- Además, consagró la división de ramas del poder público[719]; estipuló Legislativo bicameral, sus reuniones ordinarias y extraordinarias, juicios, inhabilidades y remuneración a congresistas[720]; estableció la división política del país en departamentos, intendencias y comisarías, constituidos por municipios o distritos municipales[721].
- También, determinó límites, calidad de nacional colombiano y de ciudadano, derechos civiles de extranjeros[722]. Generó amplias derogatorias a la *Constitución de 1886* y a sus enmiendas[723].

Es de resaltar que el partido conservador no participó en esta enmienda constitucional. Según *Pérez Escobar*: "El partido liberal reformó la Constitución, introduciéndole enmiendas importantes desde el punto de vista ideológico, que hasta entonces había respondido al liberalismo individualista. Los principios adoptados eran de carácter socialista hasta cierto grado y se refieren a la concepción de la propiedad privada como función social, al intervencionismo del Estado en la vida económica y social, a las funciones sociales del Estado, al trabajo como obligación social y al derecho de huelga, salvo en los servicios públicos"[724].

El *Acto Legislativo 1 de 1938*[725] sustituyó al *artículo 24* del *Acto Legislativo 1 de 1936*, relativo a reuniones y conformación de comisiones permanentes del *congreso*.

El *Acto Legislativo 1 de 1940*[726] creó jurisdicciones especiales de trabajo, confirió su organización a la ley.

El *Acto Legislativo 2 de 1940*[727] fijó la composición de la *cámara de representantes*.

El *Acto Legislativo 1 de 1943*[728] reformó el *artículo 176* de la *Carta Política*, concerniente a elección de diputados de asambleas departamentales.

El *Acto Legislativo 1 de 1944*[729] autorizó a la ley para erigir el departamento del *Chocó*.

---

709 Con el propósito de asegurar calidad y costos adecuados. *Artículo 14.*
710 *Artículo 23.*
711 *Artículo 15.*
712 *Artículo 25.*
713 *Artículo 8.*
714 *Artículos 13, 14, 15* y *20.*
715 *Artículo 10.*
716 *Artículo 8.*
717 *Artículo 33.*
718 *Artículo 6.*
719 *Artículo 21.*
720 *Artículos 22, 24, 25, 27, 30, 31.*
721 *Artículo 2.*
722 *Artículo 1, 3* a *5* y *7* y *8.* Así, precisó que los derechos políticos se apoyan en la nacionalidad, que se adquiere por nacimiento o adopción, y se pierde por adquirir carta de naturalización de país extranjero.
723 Derogó a los *artículos 4, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 31, 32, 36, 38, 39, 40, 41, 43, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 91, 111, 135* y *172* de la *Carta Política*, el *Acto Legislativo 1 de 1932* y los *artículos 1, 2, 5, 8, 23, 43* y *44* del *Acto Legislativo 3 de 1910.* También modificó a los *artículos 37, 47, 88* y *90* de la *Carta Política*, *21* del *Acto Legislativo 3 de 1910* y *4* el *Acto Legislativo 1 de 1930.*
724 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO.* Temis, Bogotá, 2004. P. 192.
725 *Diario Oficial no. 23.789.* Bogotá, 30 de mayo de 1938.
726 *Diario Oficial no. 24.468.* Bogotá, 19 de septiembre de 1940.
727 *Diario Oficial no. 24.507.* Bogotá, 7 de noviembre de 1940.
728 *Diario Oficial no. 25.180.* Bogotá, 15 de febrero de 1943.
729 *Diario Oficial no. 25.716.* Bogotá, 12 de diciembre de 1944.

El *Acto Legislativo 1 de 1945*[730] fue presentado al *Congreso de la República* por *Alberto Lleras Camargo*, quien asumió la presidencia al dimitir *Alfonso López Pumarejo* en su segundo mandato. Participaron dirigentes de ambos partidos tradicionales. Sus propósitos se resumen en: "Tecnificar las labores del congreso y fortalecer la rama Ejecutiva del poder público"[731]. Se constituyó en amplio marco institucional.

Entre otras disposiciones de índole económica impulsadas por el *Acto Legislativo 1 de 1945* se resaltan: Otorgó al Estado funciones para propiciar la *equitativa distribución de ingresos y riqueza* y la *eficiente asignación de los recursos* en procesos de producción, distribución y consumo[732], proporcionó al Ejecutivo amplias prerrogativas en la gestión del *presupuesto público*[733] e institucionalizó el *control fiscal*[734].

Además el *Acto Legislativo 1 de 1945*, impulsó la *colaboración* y el *equilibrio* entre las diferentes *ramas del poder*[735]; estipuló la elección popular, mediante sufragio universal, del presidente de la República[736] y de los miembros de corporaciones públicas[737]; elevó a carácter de *ministerios técnicos* a algunos *departamentos administrativos*[738]; dispuso atribuciones del designado y precisó método de su elección[739]; dispuso presencia de *congreso* bicameral[740]; reglamentó actuaciones, atribuciones, composición y requisitos de los *congresistas*[741]; facultó al presidente para presentar proyectos de ley con carácter de urgencia[742] y para objetar proyectos de ley[743]; confirió al *Legislativo* y al *Ejecutivo* la *iniciativa de la ley*[744]; concedió al *Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo* (antes *Consejo de Estado*) la función de determinar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos proferidos por el *Ejecutivo*[745] y a la *Corte Suprema de Justicia* la constitucionalidad de las leyes y los decretos con fuerza de ley[746]; conformó al *poder Judicial* con la *Corte Suprema de Justicia*, los *tribunales superiores del distrito* y los *tribunales* y los *juzgados* establecidos por ley[747]; institucionalizó el *control fiscal* en cabeza de la *Contraloría General de la República*[748], determinó que el *procurador general de la nación* fuese elegido por la *Cámara de Representantes* de terna enviada por el presidente y organizó las *fiscalías*[749]; estableció la mayoría de edad a los 21 años[750]; proporcionó al ciudadano las facultades de elegir, ser elegido y desempeñar empleos públicos, y reservó a varones las de sufragar y ser elegido popularmente[751]; estableció la segmentación del territorio en departamentos, intendencias y comisarías y, a su vez, conformados por municipios o distritos municipales; dispuso requisitos para crear departamentos y erigió a *Bogotá* como *distrito especial* con atributos diferentes a otras municipalidades[752], precisó competencias de gobernadores, asambleas departamentales, alcaldes y concejos municipales[753]; limitó el ejercicio profesional de abogado a disponer título[754]; impulsó la inviolabilidad de la correspondencia[755].

730 *Diario Oficial no. 25.769*. Bogotá, 17 de febrero de 1945. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. Pp. 26, s.
731 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 193.
732 *Artículo 4* del *Acto Legislativo*. *Artículo 28* de la *Constitución Política*.
733 *Título XIX*.
734 *Título XX*.
735 Definidas como *ejecutivo*, *legislativo* y *judicial*. *Artículos 6* del *Acto Legislativo*. *Artículo 52* de la *Carta Política*.
736 *Títulos XI* y *XVII*. Además, fijo período y atribuciones.
737 *Título XVII*. Congresistas, diputados y concejales.
738 *Título XII*. Fijó atribuciones de ministerios y departamentos administrativos.
739 *Artículo 8* del *Acto Legislativo*. *Artículo 70* de la *Carta Política*.
740 *Artículo 7* del *Acto Legislativo*. *Artículo 69* de la *Constitución Política*.
741 *Artículos 17* a *23* del *Acto Legislativo*. *Artículos 86, 87, 91, 93, 96, 97* y *98* de la *Carta Política*.
742 *Artículo 16* del *Acto Legislativo*. *Artículo 84* de la *Constitución Política*.
743 *Artículo 14* del *Acto Legislativo*. *Artículo 8* de la *Carta Política*.
744 *Artículo 9* del *Acto Legislativo*. *Artículo 72* de la *Constitución Política*.
745 *Título XIII*.
746 *Título XV*.
747 *Título XV*.
748 *Título XX*.
749 *Título XIV*.
750 *Artículo 2* del *Acto Legislativo*. *Artículo 13* de la *Carta Política*.
751 *Artículo 3* del *Acto Legislativo*. *Artículo 14* de la *Constitución Política*.
752 *Artículo 1* del *Acto Legislativo*. *Artículo 5* de la *Carta Política*.
753 *Título XVIII*.
754 *Artículo 71* de la *Carta Política*.
755 *Artículo 5* del *Acto Legislativo*. *Artículo 37* de la *Constitución Política*.

El *Acto Legislativo 1 de 1946*[756] reformó al *artículo 186* de la *Carta Política*, relativo a elección de diputados de asambleas departamentales.

El *Acto Legislativo 1 de 1947*[757] modificó los *artículos 51* y *56* del *Acto Legislativo 1 de 1945*, sobre requisitos para ejercer cargos de magistrados de la *Corte Suprema de Justicia* y *tribunales superiores del distrito*.

En 1950, durante la administración de *Mariano Ospina Pérez*, se organizó misión internacional financiada por el *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (*BIRF* o *Banco Mundial*) y el *Gobierno de Colombia*, dirigida por *Lauchlin Currie*. Su finalidad fue preparar programa de desarrollo económico y social para *Colombia*. Aportó diagnóstico sobre la situación económica y social del país, que se denominó '*Bases de un programa de fomento para Colombia*'[758]. Su conclusión fue: La necesidad de determinar la productividad real de las tierras y compararla con su capacidad productiva para gravar la relación entre estos dos parámetros; así se estableció que el impuesto debía ser creciente a medida que disminuye el índice de producción sobre la capacidad productiva[759].

El *Acto Legislativo 1 de 1952*[760] estableció que la próxima reforma constitucional se efectuaría mediante convocatoria de *asamblea nacional constituyente*. Reformó de manera transitoria al *artículo 218* de la *Carta Política*.

El 13 de junio de 1953 se produjo golpe militar por parte del comandante de las fuerzas militares, teniente general *Gustavo Rojas Pinilla*, al gobierno conservador de *Laureano Gómez Castro*, lo que frustró el proyecto de reforma constitucional publicado por el gobierno el 9 de junio inmediatamente anterior. La reunión de *asamblea nacional constituyente* se convirtió en la legitimación del mandato de *Rojas Pinilla* por el período constitucional pendiente[761]. Luego reelegido por período adicional el 27 de julio de 1954 por la *asamblea nacional constituyente*, que había sido ampliada ese mismo año[762].

En el período subsiguiente se generaron múltiples enmiendas a la *Constitución Política*, caracterizadas por su propensión totalitaria, autoritaria y despótica.

El *Acto Legislativo 1 de 1953*[763] modificó al *Acto Legislativo 1 de 1952* y los *artículos 125* y *271* de la *Carta Política*, referente a ampliar el período presidencial del teniente general *Gustavo Rojas Pinilla* de no ser posible adelantar elecciones presidenciales, y otorgó a la *Asamblea Nacional Constituyente* atribuciones.

El *Acto Legislativo 1 de 1954*[764] amplió el número de miembros de la *Asamblea Nacional Constituyente*, estableció algunas de sus atribuciones y fijó fechas de posesión del presidente.

El *Acto Legislativo 2 de 1954*[765] otorgó mayores atribuciones a la *Asamblea Nacional Constituyente* y estableció la formación y las atribuciones de los *consejos departamentales*, substitutos de las asambleas departamentales y los concejos municipales.

El *Acto Legislativo 3 de 1954*[766] modificó los *artículos 14, 15* y *171* de la *Carta Política*, relativos a calidad de ciudadano y permitió ejercer el sufragio a la mujer.

El *Acto Legislativo 4 de 1954*[767] dispuso la opción de reemplazar de curules en la *Asamblea Nacional Constituyente* y estipuló los mecanismos.

---

756 *Diario Oficial No. 26.317*. Bogotá, 30 de diciembre de 1946.
757 *Diario Oficial No. 26.619*. Bogotá, 7 de enero de 1948.
758 MISIÓN DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. *THE BASES OF A DEVELOPMENT FOR COLOMBIA*. Johns Hopkins, Baltimore, 1952. MISIÓN DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. *BASES DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA COLOMBIA*. Banco de la República, Bogotá, 1951. FONADE & Presencia, Bogotá, 1988.
759 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *POLÍTICA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. P. 57.
760 *Diario Oficial No. 28.075*. Bogotá, 12 de diciembre de 1952.
761 *Acto Legislativo No. 1 de 1953*.
762 *Acto Legislativo No. 1 de 1954*.
763 *Diario Oficial No. 28.329*. Bogotá, 24 de octubre de 1953.
764 *Diario Oficial No. 28.607*. Bogotá, 21 de octubre de 1954.
765 *Diario Oficial No. 28.607*. Bogotá, 21 de octubre de 1954.
766 *Diario Oficial No. 28.607*. Bogotá, 21 de octubre de 1954.
767 *Diario Oficial No. 28.607*. Bogotá, 21 de octubre de 1954.

El *Acto Legislativo 5 de 1954*[768] facultó al presidente para crear establecimientos públicos, departamentos y municipios.

El *Acto Legislativo 6 de 1954*[769] prohibió la actividad política del comunismo internacional.

El *Acto Legislativo 1 de 1956*[770] autorizó al presidente para ampliar número de diputados de la *Asamblea Nacional Constituyente* .

En 1957 fue derrocada la dictadura militar del general *Rojas Pinilla*, mediante participación activa y solidaria de los partidos *liberal* y *conservador*, que propulsaron el programa denominado '*frente nacional*'. El gobierno de *Gustavo Rojas Pinilla* fue sustituido por *Junta Militar de Gobierno*[771], que convocó *plebiscito* y *referéndum* para restablecer el orden institucional. La *reforma plebiscitaria* se basó en principios de *paridad política* en la gestión de las ramas del poder, colaboración y equilibrio entre los partidos liberal y conservador, alteración presidencial entre los dos partidos tradicionales, plenitud de derechos políticos a la mujer y votación calificada para conformar las corporaciones de elección popular. Autorizó la convocatoria de nueva *Asamblea Nacional Constituyente* .

El *Acto Legislativo 1 de 1956*[772] fue autorizado por *plebiscito*, suscitado por los sucesos políticos del 10 de mayo, que propiciaron la caída de la dictadura del General *Gustavo Rojas Pinilla* y el advenimiento del *frente nacional*. Entre otras disposiciones, convocó nueva *Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa*, reformó al *Acto Legislativo 2 de 1954* y otorgó autorizaciones al Gobierno.

El *Decreto Legislativo 247 de 1957*[773] fue expedido por la *Junta Militar*. Mediante este acto administrativo se convocó *plebiscito* para reformar la *Constitución Política*. Ratificó la vigencia de la *Constitución de 1886*, incluso las reformas incorporadas hasta el *Acto Legislativo 1 de 1947*. Introdujo algunas modificaciones, se destacan: Otorgó a la mujer derechos políticos, dictó normas sobre elecciones, estipuló pautas sobre designación, remuneración y vigencias de algunos funcionarios públicos, institucionalizó fechas de posesión del presidente (7 de agosto) y de inicio de sesiones ordinarias del *Congreso* (20 de julio), dispuso que las decisiones de las corporaciones públicas de elección popular se ejercerán por regla de mayoría acorde con dos tercios y los estipendios de sus miembros serían acordes con el número de sesiones en que participen, facultó al Legislativo para organizar la carrera administrativa, implantó que los nombramientos a cargos públicos no deben corresponder a la afiliación política y deben sujetarse a la ley, prohibió el proselitismo político a funcionarios públicos, fijó para educación pública mínimo el 10% del presupuesto de gasto, estableció normas sobre carrera judicial, implantó carácter vitalicio a los magistrados de la *Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado*, precisó que la *Corte Suprema de Justicia* será conformada por representantes de los partidos políticos acorde con su participación en el congreso, proporcionó facultades exclusivas al *Congreso* para *reformar la Carta Política*, erigió a la junta militar para que gobernara hasta la posesión del presidente el 7 de agosto de 1958 elegido popularmente, entre otras decisiones.

El *Decreto Legislativo 251 de 1957*[774] reformó el *artículo 12* del *Decreto Legislativo 247 de 1957*, sobre conformación paritaria de magistrados de la *Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado*. También, autorizó la organización de la carrera judicial.

---

768 *Diario Oficial No. 28.607*. Bogotá, 21 de octubre de 1954.

769 *Diario Oficial No. 28.607*. Bogotá, 21 de octubre de 1954.

770 *Diario Oficial No. 29.208*. Bogotá, 28 de noviembre de 1957.

771 La *Junta Militar* rigió los destinos de *Colombia* del 10 de mayo de 1957 hasta el 10 de agosto de 1958. Conformada por: *Gabriel París Gordillo* (mayor general del ejército, ministro de defensa), *Rafael Navas Pardo* (brigadier general, comandante del ejército), *Rubén Piedrahita Arango* (contralmirante, ministro de obras públicas), *Deogracias Fonseca Espinosa* (mayor general, director de la Policía Nacional) y *Luis Ernesto Ordóñez Castillo* (brigadier general, director del *DAS*, Departamento Administrativo de Seguridad).

772 *Diario Oficial no. 29.338*. Bogotá, 9 de abril de 1957. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 193, s. LUIS CARLOS SÁCHICA. *LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL*. Temis, Bogotá, 1989. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. Pp. 27, ss. LUIS CARLOS SÁCHICA. *LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968*. Temis, Bogotá, 1969.

773 *Diario Oficial no. 29.517*. Bogotá, 21 de octubre de 1957.

774 *Diario Oficial no. 29.517*. Bogotá, 21 de octubre de 1957.

La *Reforma Constitucional de 1957*[775] fue autorizada por la ciudadanía mediante *plebiscito*. Al respecto, *Javier Henao Hidrón* precisó: "El *plebiscito* fue la concreción en fórmulas constitucionales de los acuerdos bipartidistas conocidos con los nombres de *Pactos de Sitges* y *Benidorm*, suscritos en aquellas poblaciones españolas por *Laureano Gómez*, entonces en el exilio, y *Alberto Lleras Camargo*"[776].

Propulsó el régimen del *frente nacional*, relativo a la administración del país de manera armónica, mancomunada y con alternación del poder, para extinguir el fantasma de la *autocracia*. Su propósito fue adaptar las instituciones a nuevo orden político, económico y social orientado por ideales demócratas y sociales. Se caracterizó por las siguientes singularidades: Bipartidismo, paridad y responsabilidad mutua entre los partidos liberal y conservador, ausencia de partido de gobierno, entre otras peculiaridades[777].

Durante la administración de *Alberto Lleras Camargo* se creó el *Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos* y el *Consejo Nacional de Política Económica* en 1958. Su objetivo fue institucionalizar la *planificación* como instrumento para armonizar y orientar la *política económica y social* y servir de herramienta para coordinar acciones y decisiones entre diferentes entes estatales (Nación y entes territoriales).

El *Acto Legislativo 1 de 1959*[778] modificó los *artículos 124, 125* y *127* de la *Carta Política*, referentes a alteración en el poder de los partidos tradicionales durante los períodos presidenciales del '*Frente Nacional*', dispuso reemplazar por faltas absolutas o temporales al presidente con ciudadano de la misma afiliación política, instituyó la figura del designado.

El *Acto Legislativo 2 de 1959*[779] erigió el departamento del *Meta*.

El *Acto Legislativo 3 de 1959*[780] reformó el *artículo 7* de la *Carta Política*, relativo a estipular divisiones territoriales especiales para atender aspectos fiscales, militares, de instrucción pública y fomento económico.

El *Acto Legislativo 4 de 1959*[781] modificó los *artículos 93* y *99* de la *Carta Política*, concernientes a conformación del *Senado* y de la *Cámara de Representantes*.

El *Acto Legislativo 1 de 1960*[782] enmendó el *artículo 121* de la *Carta Política*, relacionado con declaratoria de situaciones excepcionales relativas a turbación del orden público y estado de sitio por causas de guerra exterior o conmoción interna.

En 1961 se elaboró la investigación "*Operación Colombia: Programa nacional de desarrollo económico y social*"[783], dirigida por *Lauchlin Curie*. Estudio que sirvió de soporte para preparar más tarde el plan de desarrollo *Las cuatro estrategias*. Tuvo como objetivo el desarrollo auto-sostenido. Formuló el imperativo de acudir a la ayuda internacional para lograr el crecimiento de la actividad manufacturera, fortalecer la gestión agropecuaria, consolidar la producción, el empleo, el ahorro y la inversión nacional e incursionar en los mercados internacionales.

Durante el período 1960 a 1962, administración del presidente *Alberto Lleras Camargo*, se organizó misión de la '*Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas* (*CEPAL*)', que sirvió de bases para preparar el *Plan Decenal*[784]. En esencia, propugnó por *crecimiento económico* basado en aumento de la *inversión*.

---

775 LUIS CARLOS SÁCHICA. *LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL*. Temis, Bogotá, 1989. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. LUIS CARLOS SÁCHICA. *LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968*. Temis, Bogotá, 1969.

776 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. P. 53. Ver también: CAMILO VÁSQUEZ-COBO CARRIZOSA. *EL FRENTE NACIONAL: SU ORIGEN Y DESARROLLO*. Carvajal, Cali, 1961.

777 CAMILO VÁSQUEZ-COBO CARRIZOSA. *EL FRENTE NACIONAL: SU ORIGEN Y DESARROLLO*. Id. EMILIO PERINA. *EL FRENTE NACIONAL*. Directrices, Bogotá, 1963. BERNARDO GAITÁN MAHECHA. *MISIÓN HISTÓRICA* DEL *FRENTE NACIONAL: DE LA VIOLENCIA A LA DEMOCRACIA*. Revista Colombiana, Bogotá, 1966. HUMBERTO ROJAS, HUMBERTO ROJAS-RUIZ Y ÁLVARO CAMACHO GUIZADO. EL *FRENTE NACIONAL: IDEOLOGÍA Y REALIDAD*. Punta de Lanza, Bogotá, 1973.

778 *Diario Oficial no. 30.051*. Bogotá, 18 de septiembre de 1959.

779 *Diario Oficial no. 30.051*. Bogotá, 18 de septiembre de 1959.

780 *Diario Oficial no. 30.138*. Bogotá, 22 de enero de 1960.

781 *Diario Oficial no. 30.138*. Bogotá, 22 de enero de 1960.

782 *Diario Oficial no. 30.403*. Bogotá, 14 de diciembre de 1960.

783 LAUCHLIN CURRIE. *OPERACIÓN COLOMBIA*. Cámara Colombiana de Construcción, Bogotá, 1961.

784 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. *PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1960-1970)*. El Mundo, Cali, 1962. P.77.

El *Acto Legislativo 1 de 1963*[785] erigió a *La Guajira* como departamento.

Con auspicio de la *Fundación Ford*, *Harvard Development Advisory Service* (*HDAS*), el *Gobierno de Colombia* y, en el lapso final, el *Banco Interamericano de Desarrollo* (*BID*) se coordinó misión internacional de carácter permanente y residente, en el período 1963 a 1971. Sus características fueron similares a otras misiones de la *Fundación Ford* y *Harvard* en otros países del tercer mundo durante las décadas de los cincuenta y sesenta, cuya finalidad era servir de asesoría en materia de *desarrollo económico*, con participación de consultores y analistas especializados y dirigiendo recursos financieros para preparar el personal nativo en el campo del planeamiento económico, mediante becas, subsidios e incentivos para realizar estudios en el exterior. La Misión tuvo dos etapas: 1963 a 1966 y 1966 a 1970[786].

En 1963 se conformó la *Junta Monetaria*, como órgano rector de las políticas monetarias, crediticias y cambiarias[787].

En 1965, administración de *Guillermo León Valencia*, se efectuó estudio sobre situación fiscal del país, por parte de la *Misión Taylor* [788], que otorgó énfasis a la problemática *tributaria* y recomendó medidas dirigidas a lograr mayor *elasticidad* en los *recaudos*.

El *Acto Legislativo 1 de 1968*[789] fue iniciativa del gobierno del presidente *Carlos Lleras Restrepo* y aprobado por el *Congreso de la República*. Sus objetivos se sintetizan en: Planeación, descentralización, democracia y garantías a las libertades[790].

En materia de planeamiento económico el *Acto Legislativo 1 de 1968* incorporó trascendentales desarrollos: Estableció la obligación a cada gobierno de elaborar y proponer sus *planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas* en el ámbito nacional, departamental y municipal, para ser aprobado por la respectiva corporación de elección popular[791]. Institucionalizó la *Comisión del Plan*, otorgándole funciones indicativas[792]. Definió el concepto de planificación. Hizo imperioso armonizar presupuesto anual con planes de y programas de desarrollo. Impulsó la administración eficiente del gasto público, en especial de inversión.

El *Acto Legislativo 1 de 1968* propició importantes avances en materia económica: Otorgó al Estado la dirección de la economía[793]. Retomó los principios de libertades económicas[794] y de propiedad privada, mas la supeditó al interés general o bien común, lo que otorgó carisma social. Para asegurar eficiencia, equidad, crecimiento y estabilidad en el desarrollo económico y social, precisó la intervención estatal en la orientación de los procesos de producción, distribución y consumo[795]. Se proscribieron los monopolios privados, para evitar abusos por posición dominante[796]. Autorizó la intervención del Estado sobre el *Banco de la República* y los agentes que administren ahorro privado[797].

El *Acto Legislativo 1 de 1968* se caracterizó por proporcionar mayores facultades al Ejecutivo en relación con su gestión administrativa, financiera y económica[798]. En materia de poder excepcional, conservó

785 *Diario Oficial no. 31.270*. Bogotá, 17 de enero de 1964.

786 LAUCHLIN CURRIE. *EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL CASO COLOMBIANO*. CEREC, Bogotá, 1984.

787 *Ley 21 de 1963*. El *Decreto 2206 de 1963* estableció su conformación y reglamentó sus actuaciones.

788 MILTON TAYLOR F. *FISCAL SURVEY OF COLOMBIA*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1965.

789 *Diario Oficial no. 32.673 del 17 de diciembre de 1968*. Fue sancionado el 12 de diciembre de 1968 e incorporó 77 artículos. Se ha considerado la reforma más relevante a la *Carta Política de 1886*. JAIME VIDAL PERDOMO. *HISTORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970. LUIS CARLOS SÁCHICA. *LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968*. Temis, Bogotá, 1969. LUIS CARLOS SÁCHICA. *LA ITERPRTACIÓN CONSTITUCIONAL*. Temis, Bogotá, 1989. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993. Pp. 33. ss.

790 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. P. 194.

791 *Artículo 80* de la *Carta Política* (*Artículo 14* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).

792 *Artículo 76*, *ordinal 4*, de la *Carta Política* (*Artículo 11* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*). *Artículo 118*, *ordinal 3*, de la *Carta Política* (*Artículo 39* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).

793 *Artículo 6* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 32* de la *Carta Política*).

794 *Artículo 6* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 32* de la *Carta Política*). Promulgó la *libertad de empresa* y la *libre iniciativa privada*.

795 *Artículo 6* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 32* de la *Carta Política*).

796 *Acto legislativo No. 1 de 1968*, *artículo 6*.

797 *Artículo 41*, *numeral 14* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 120*, *numeral 14* de la *Carta Política*).

798 La filosofía de *Carlos Lleras Restrepo* se resume en su propio aserto: "Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras".

la figura de estado de sitio[799] y estableció la emergencia económica y social[800]. Prescribió la iniciativa exclusiva del Ejecutivo para presentar proyectos de ley ante el Legislativo (en el ámbito territorial ante asambleas y concejos), en relación con temas de finanzas públicas, economía, planificación y organización del Estado[801]. Introdujo mayores competencias al presidente, al permitir: Declaratoria de urgencia manifiesta[802], objeción a la ley[803], potestad reglamentaria, consentir las leyes marco o cuadro para su mayor autonomía[804] y mantener la figura de facultades precisas y pro-témpore concedidas por el *congreso* al *Ejecutivo*[805]. Estableció que los representantes legales de establecimientos públicos y en juntas directivas de entidades nacionales y los gobernadores eran agentes del presidente[806].

Sin embargo, para asegurar el equilibrio entre ramas del poder público estableció supervisiones. Dispuso el control político del Legislativo hacia el Ejecutivo, al facultar la acusación en la Cámara de Representantes y el juzgamiento en el Senado de altos dignatarios del Estado, y creó las comisiones especiales de planes y programas y del plan para evaluar su gestión[807]. De otro lado, en relación con el control fiscal, dispuso directrices en términos de calidades y funciones[808]. Proporcionó mayores grados de inspección a la rama Judicial, al establecer el control legal y al disponer la creación de la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para velar por la constitucionalidad de las normas jurídicas. También, dispuso que la Corte en pleno decidirá sobre exequibilidad de leyes, decretos y proyectos de ley[809] y ejerciera la supervisión de los actos jurídicos dictados en situaciones de excepción (estado de sitio y emergencia económica)[810].

En relación con el Legislativo: Determinó prorrogativas de las leyes. Estableció atribuciones y funciones del Senado y de la Cámara de Representantes. Redujo el número de miembros de corporaciones públicas (ambas cámaras del congreso, asambleas y concejos) y suscribió su tamaño al censo de cada entidad territorial. Instauró requisitos para ser elegido parlamentario. Otorgó representación en la cámara de representantes a los territorios nacionales (intendencias y comisarías). Señaló las reglas de mayorías y quórum en cuerpos colegiados. Impulsó comisiones permanentes. Dimensionó competencias entre Ejecutivo y Legislativo, en especial al trasladar iniciativas en proyectos de ley del último al primero[811].

En materia judicial: Precisó atribuciones del *Consejo de Estado*[812] y de la *Corte Suprema de Justicia*[813]. Delegó a la ley funciones y composición de los magistrados de tribunales administrativos que operaran en los departamentos y precisó que sus calidades, asignaciones y períodos serían las mismas de los magistrados de tribunales superiores.

Reorganizó la administrativa del Estado, al establecer la dicotomía entre entidades centralizadas, para ejercer actividades funcionales, y entes descentralizados, para desplegar acciones productivas[814]. Incorporó al marco constitucional las entidades descentralizadas (establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado y sociedades de economía mixtas)[815]. Fijó los límites del país[816].

Citado por JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Temis, Bogotá, 2001. P. 66.

799 Para afrontar dificultades propiciadas que atente contra el orden público, por conmoción o inestabilidad política y social interna y guerra exterior. *Artículo 42* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 121* de la *Carta*).

800 Para preservar el orden propiciado por complicaciones de índole financiera, económica y social. *Artículo 43* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 122* de la *Carta*).

801 *Artículo 13* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 79* de la *Carta*).

802 Al permitir la deliberación conjunta de comisiones análogas de *Senado* y *Cámara* en el estudio de proyectos de ley. *Artículo 21* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 91* de la *Carta Política*).

803 *Artículo 20* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 88* de la *Carta Política*).

804 *Artículo 41*, *numerales 21* y *22*, del *Acto Legislativo No. 1 de 1968* (*Artículo 76*, *numerales 9* y *22*, de la *Carta Política*).

805 *Artículo 76*, *ordinal 12*, de la *Carta Política (Artículo 10*, *numeral 12*, del *Acto Legislativo no. 1 de 1968)*. Fueron consagradas en la *Carta de 1886*.

806 *Artículo 120*, *ordinales 1* y *4* de la *Carta Política* (*Artículo 41*, *numerales 1* y *4* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).

807 *Artículo 9* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 72* de la *Carta Política*).

808 *Artículo 7* del *Acto Legislativo* (*Artículo 59* de la *Carta Política*) y *Artículo 8* del *Acto Legislativo* (*Artículo 60* de la *Carta Política*).

809 *Artículo 214* de la *Carta Política* (*Artículo 71* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).

810 *Artículo 121* de la *Carta Política* (*Artículo 42* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*) y *Artículo 122* de la *Carta Política* (*Artículo 43* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).

811 *Artículos 10* a *35* del *Acto Legislativo No. 1 de 1968* (*Artículo 75* a *110* de la *Carta*).

812 *Artículo 141* de la *Carta Política* (*Artículo 48* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).

813 *Artículo 214* de la *Carta Política* (*Artículo 71* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*)

814 *Artículo 132* de la *Carta Política* (*Artículo 46* del *Acto legislativo no. 1 de 1968*).

815 *Artículo 134* de la *Carta Política* (*Artículo 47* del *Acto legislativo No. 1 de 1968*).

816 *Artículo 1* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968* (*Artículo 3* de la *Carta*).

Proporcionó mayor grado de descentralización administrativa y financiera: Estableció como entidades territoriales a departamentos, intendencias, comisarías y municipios o distritos municipales[817]. Estipuló atribuciones de asambleas[818] y concejos[819]. Delegó nuevas competencias a gobernadores (que antes correspondían a entidades del orden nacional)[820]. Instituyó nuevos esquemas organizativos en el ámbito territorial (asociación de municipios, áreas metropolitanas[821], juntas administradoras locales[822], para fortalecer su gestión y generar mayor participación ciudadana). Estableció requisitos adicionales para creación de departamentos[823]. Autorizó el situado fiscal (como medio para transferir recursos financieros de la nación a entes territoriales, para uso exclusivo en salud y educación)[824]. Restituyó el poder decisorio de las corporaciones públicas de elección popular (asambleas y concejos), mediante esquema de mayoría simple. Estableció la elección de sus miembros mediante sufragio universal.

También, impulsó la participación de partidos políticos novedosos y la incursión y representación de grupos minoritarios.

Cumpliendo lo dispuesto por la *reforma constitucional de 1968*, la administración de *Carlos Lleras Restrepo* elaboró los '*Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972*', '*Plan Trienal*'[825], que otorgó prioridad a la *inversión social*, en especial la dirigida a *servicios públicos* de vivienda popular, salud, educación, nutrición y fomento regional. Este mismo Gobierno organizó dos misiones o asesorías internacionales: En 1968 la comisión para *estudio del sistema tributario*, que originó '*Propuesta de reforma fiscal para Colombia*'[826], dirigida por *Richard Musgrave* y en 1970 con la dirección de la *Organización Internacional del Trabajo* (*OIT*) se preparó el estudio '*Hacia el pleno empleo*'[827].

Durante la administración de *Misael Pastrana Borrero* se preparó el *plan Las Cuatro Estrategias*[828], que tomó como bases el *Plan Trienal* y el informe *Hacia el pleno empleo* y recogió experiencias en *Colombia* de *Lauchlin Currie*. Sus estrategias fueron: Fomento a la construcción para generar empleo, crecimiento de las exportaciones, incremento de la productividad del sector primario y mayor equidad.

Alfonso López Michelsen presentó el *Programa de desarrollo económico y social: Plan para cerrar la brecha*[829], que impulsó cuatro políticas: 1. Macroeconómica (monetaria y financiera, fiscal y de comercio exterior); 2. Sectorial (agropecuaria, industrial, exportaciones y desarrollo regional y urbano); 3. Social (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN-, Programa de Salud y Saneamiento Ambiental, Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en zonas marginales urbanas, Programas del Sector Educativo y Programas de Infraestructura Física) y 4. Financiación. Se resaltan de este Gobierno las reformas financiera[830] y tributaria[831].

---

817 *Artículo 2* de la *Carta Política* (*Artículo 5* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).
818 *Artículo 187* de la *Carta Política* (*Artículo 57* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).
819 *Artículo 197* de la *Carta Política* (*Artículo 62* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).
820 *Artículo 194* de la *Carta Política* (*Artículo 60* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).
821 *Artículo 198* de la *Carta Política* (*Artículo 63* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).
822 *Artículo 196* de la *Carta Política* (*Artículo 61* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).
823 *Artículo 182* de la *Carta Política* (*Artículo 53* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*).
824 *Artículo 182* de la *Carta Política* (*Artículo 53* del *Acto Legislativo no. 1 de 1968*). *Ley 46 de 1971*.
825 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1969-1972*. DNP, Bogotá, 1969.
826 RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. *FISCAL REFORM FOR COLOMBIA*. Harvard Law School, Cambridge, 1969. RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. *PROPUESTA PARA UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA*. Banco de la República, Bogotá, 1974.
827 OIT. *HACIA EL PLENO EMPLEO*. Banco Popular, Bogotá, 1972.
828 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *LAS CUATRO ESTRATEGIAS*. Andes, Bogotá, 1972. Ver también: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *GUÍAS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: PLAN DE DESARROLLO 1971-1973*. DNP, Bogotá, 1971.
829 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. *PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978*. Banco de la República, Bogotá, 1976.
830 La *reforma financiera y monetaria* tuvo como finalidad modernizar al sector financiero: Permitió novedosos sistemas para captar recursos financieros, certificados de depósitos a término; liberó tasas de interés pasivas y activas, con el fin de impulsar ahorro e inversión; facultó nuevas categorías de entes financieros; promovió líneas de créditos de fomento y fondos financieros; recurrió a operaciones de mercado abierto y encajes bancarios para ejercer políticas contraccionistas; entre otras acciones.
831 Tuvo como referente las propuestas de la '*Misión Musgrave*'. Ver: MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. *LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974*. Banco Popular, Bogotá, 1977.

El *Acto Legislativo 1 de 1975*[832] modificó los *artículos 14, 15* y *171* de la *Carta Política* y derogó el *artículo 1* del *plebiscito de 1957*, referentes a instituir la mayoría de edad a los 18 años, condicionar la calidad de ciudadano al ejercicio de elegir y ser elegido y desempeñar empleos públicos e institucionalizar el sufragio universal directo para elegir presidente y miembros de corporaciones públicas.

El *Acto Legislativo 1 de 1977*[833] subrogó los *artículos 98, 124, 125, 127* y *128* de la *Constitución Política*, relativos a atribuciones del Senado, elección del designado, faltas absolutas del presidente y salidas del presidente al exterior.

El *Acto Legislativo 2 de 1977*[834] convocó y estableció pautas sobre *Asamblea Constitucional* para reformar la *Carta Política*, en exclusivo para deliberar sobre temas concernientes a administración departamental y municipal, ministerio público, consejo de Estado, administración de justicia y jurisdicción constitucional. También estipuló decisiones relativas al tema electoral.

El *Acto Legislativo 1 de 1979*[835] consistió en reforma bastante extensa, que incluyó 65 artículos. Entre otro temas, se incorporaron aspectos como: Creación de la *Fiscalía General de la Nación* y el *Consejo Superior de la Judicatura*, institucionalización del plan nacional de desarrollo y la comisión del plan, reformas a: Control fiscal, rama Legislativa, rama Ejecutiva, rama Judicial, Ministerio Público, entidades territoriales, esquema presupuestal y divisiones especiales del país. Su propósito fue resaltado por el jurista *Pérez Escobar*: "El objetivo básico de la *Reforma de 1979* fue ante todo instrumental. Por consiguiente, no debe buscarse en ella la consagración de nuevos y revolucionarios principios sobre fines del Estado, garantías de derechos de las personas y concepciones de la democracia. Fue reforma instrumental que se hizo con el fin básico impuesto por la necesidad de hacer eficaces dos ramas del poder público: Legislativa y Jurisdiccional" [836].

Los años setenta se caracterizaron por auge de la actividad financiera: De participación en el *PIB* del 6,5% en 1970 pasó a 7,7% en 1981; de 36 entidades financieras (bancos y corporaciones financieras) en 1970 pasó a 122 en 1986 (variadas figuras); entorno influido por serie de hechos: La *Reforma Financiera de 1974* de *López Michelsen* autorizó diversos intermediarios financieros y novedosos esquemas de captación y colocación de recursos, que propició competitividad y coadyuvó a incrementar las tasas de interés del mercado. El sistema tributario favorecía el endeudamiento, mediante deducciones, exenciones y descuentos, frente a trato oneroso al ahorro, a la inversión y a la producción, afectados con gravoso esquema de impuesto a la renta y complementarios, doble tributación a socios y sociedades, renta presuntiva, impuesto al patrimonio, remesa de ganancias al exterior, comparación patrimonial. Creación en 1972 del sistema UPAC, para impulsar la construcción, suscitó modalidad de captación y colocación onerosa y emergieron las corporaciones de ahorro y vivienda. Se impulsó préstamos de fomento y fondos financieros para irrigar recursos con destino exclusivo a establecidas actividades económicas que se querían impulsar, propiciando discriminación en el mercado financiero. Extraordinaria bonanza cafetera[837], que influyó en altos grados de inflación. Este escenario propició cambios en la conducta de los colombianos: Proclividad a la especulación, propensión al endeudamiento[838], mayor demanda de dinero para transacciones, tendencia a crear empresas[839] e ímpetu a lograr rentabilidad.

Esta circunstancia incluyó amplia cantidad de dinero en circulación, con consecuentes efectos

832 *Diario Oficial 34.472*. Bogotá, 21 de enero de 1976.

833 *Diario Oficial 4.728*. Bogotá, 21 de febrero de 1977.

834 *Diario Oficial 34.935*. Bogotá, 23 de diciembre de 1977.

835 *Diario Oficial 35.416*. Bogotá, 20 de diciembre de 1979. Derogó los *artículos 97* (ordinal 3), *137* (inciso 3), *138, 139, 140, 156* y *173* de la *Constitución Política* y el *artículo 12* del *plebiscito* del *1 de diciembre de 1957* y modificó los *artículos 7* (inciso 2), *47 58, 60, 68, 69, 70* (inciso 1), *72, 73, 74, 76* (inciso 1 y numerales 4, 6, 11, 12 y 22), *78, 80, 81* (varios incisos), *82, 94, 98* (numeral 3), *102* (ordinal 4), *103, 104, 105, 107, 108* (incisos 1 y 2), *109, 113, 118, 119, 120* (numeral 22), *121, 122* (parágrafo), *136, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 154, 157, 158, 160* (inciso 2), *161, 162, 190* (inciso 4), *207, 208, 210, 214, 215, 216* y *217* de la *Constitución Política*.

836 JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2004. Pp. 197, s.

837 Las *reservas internacionales* pasaron de US$152 millones en 1970 a US$1.166 millones en 1976 y US$5.630 millones en 1981. Reconocida como la mayor *bonanza* en todos los tiempos.

838 En el *mercado de capitales* se originó gran desarrollo de la negociación de títulos valores de renta fija (papeles de deuda), en desmedro de los de renta variables (acciones).

839 Se presentó gran dinamismo del *sector real de la economía*, que permitió amplio crecimiento del *PIB* durante esta época. Sin embargo, las empresas presentaron baja *solidez* (mínimo patrimonio) y alto *endeudamiento*. Su proliferación se basó en recursos captados mediante *créditos*.

inflacionarios, que obligó al Gobierno de *López* al final de la década de los setenta a ejercer drásticas políticas contraccionistas[840]. Sus efectos reales fueron nocivos[841]: Restringir y encarecer los créditos, aumentar la tasa de interés, incrementar la inversión especulativa, reducir la inversión productiva, impulsar el endeudamiento no formal[842], generar prácticas no ortodoxas[843], propiciar crisis empresarial[844]. Se apreció ineficacias y carencias en la supervisión de la *Superintendencia Bancaria*. La crisis originó: Traslado de recursos de entidades financieras privadas a estatales, resultados financieros negativos, en especial de la banca privada[845], intervención a entidades financieras[846].

Desde 1986 se tomaron acciones para corregir los estragos causados por la crisis más delicada vivida por el sector financiero. Entre otras decisiones se resaltan: Creación de fondos financieros para inyectar recursos a entidades financieras y empresas afectadas (*Fondo de Garantías de Instituciones Financieras*, *Fondo de Democratización del Sector Financiero*, *Fondo de Capitalización y Democratización Empresarial*), reestructuración de la *Superintendencia Bancaria* y políticas para atracción de inversión extranjera.

El Gobierno de *Julio César Turbay Ayala* preparó y presentó el *Plan de Integración Nacional* (*PIN*)[847], que propugnó por lograr el desarrollo económico, mediante cuatro objetivos: 1. Descentralización económica y autonomía regional. 2. Fomento de las comunicaciones y el transporte. 3. Impulso al sector minero y energético. 4. Desarrollo social. Con el fin de lograr los objetivos de descentralización y autonomía regional trazado en el *Plan de Integración Nacional*, se contrató la *Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia* en el período 1980-1981, dirigida por *Richard Bird* y *Roberto Junguito*[848].

El *Acto Legislativo 1 de 1981*[849] autorizó erigir en departamento a la intendencia del *Caquetá*. Modificó el *artículo 83* de la *Carta Política*.

Durante el mandato de *Belisario Betancur* se presentó el plan *Cambio con equidad*[850], con objetivos de: Reactivar la economía, consolidar el desarrollo y lograr el cambio social (estabilidad, crecimiento y equidad). Precisó políticas sectoriales, comerciales y sociales. En este período se organizó la *Misión Chenery*, en honor a su director *Hollis Chenery*, con el fin de estudiar la situación del empleo. El informe final se tituló *El problema laboral colombiano*[851]. También conformó la comisión para estudiar la ejecución del gasto público en *Colombia*[852].

El *Acto Legislativo 1 de 1983*[853] reformó el *artículo 113* de la *Carta Política*, relativo a estipendio de los miembros del *Congreso de la República*.

El *Acto Legislativo 1 de 1986* [854] modificó los *artículos 171, 200, 201, 194 (ordinal 8), 197* y *199* de la

840 Reducción de los *cupos de créditos*, aumento del *encaje legal*, establecimiento del *encaje marginal*, innovación de *operaciones de mercado abierto*, instauración de *depósitos previos a importaciones*, aumento de *tasas de interés*, entre otras medidas.

841 BANCO CAFETERO. *DIAGNÓSTICO SOBRE CRISIS EN EL SECTOR FINANCIERO*. Mimeógrafo. Unidad de Planeación y Estudios Económicos, Bogotá, 1984.

842 Propiciados por intermediarios financieros sin control institucional: Mesas de dinero, agiotistas, prestamistas, especuladores.

843 Concentración del crédito, auto-préstamos, préstamos sin garantías reales, deficiencia en estudios de endeudamiento.

844 Sus indicadores financieros eran ampliamente preocupantes: Altos grados de endeudamiento, incumplimiento de diversos compromisos, baja solidez, mínima liquidez, alta proporción de activos improductivos, leve proporción de recuperación de la cartera, resultado negativo o levemente positivo, altos costos de producción, entre otros. Este contexto indujo a masivas liquidaciones, concordatos preventivos o quiebras. Situación diagnosticada como verdadera situación de crisis recesiva.

845 Exceso de activos improductivos: Cartera vencida y perdida o sin valor, inversiones improductivas en actividades diferentes al giro ordinario del negocio, situación de iliquidez o baja liquidez, exigua solidez, alto endeudamiento, alta proporción de costos, resultado financiero negativo.

846 5 bancos (4 nacionalizados y 1 liquidado), 2 corporaciones financieras, 2 compañías de seguros y 4 compañías de financiamiento comercial.

847 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *PLAN DE INTEGRACION NACIONAL: PLAN DE DESARROLLO 1979-1982*. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1980. 2 Tomos.

848 MISIÓN DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES. *FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981.

849 *Diario Oficial 35.685*. Bogotá, 22 de enero de 1981.

850 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *CAMBIO CON EQUIDAD: PLAN DE DESARROLLO 1983-1986*. Antares, Bogotá, 1983.

851 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). *EL PROBLEMA LABORAL COLOMBIANO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 1987.

852 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO: INFORME FINAL 1986*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986. Autorizado mediante *Decreto 742 de 1985*, editado en 1986.

853 *Diario Oficial 36.381*. Bogotá, 21 de noviembre de 1982.

854 *Diario Oficial 37.304*. Bogotá, 10 de enero de 1986.

Carta Política. Instituyó la descentralización política para municipios, al instaurar la elección popular de alcaldes mediante sufragio universal directo[855]. Propulsó esquemas de consultas ciudadanas. Emitió pautas relativas a municipios, alcaldes, concejos, personeros, contralores municipales y del distrito especial de *Bogotá*. El *Acto Legislativo 1 de 1986* fue trascendental para las instituciones políticas colombianas, al lograr avances en tópicos como: Descentralización y democracia.

En la Administración de *Virgilio Barco Vargas* se presentó el *Plan de Economía Social*[856], basado en tres estrategias: Desarrollo social, crecimiento económico y orientación de la política macroeconómica. Propuso serie de políticas: Desarrollo territorial, modernización de la administración pública y fomento de la infraestructura física, servicios básicos y minería. Dentro de la *política social* se destacan los siguientes proyectos: *Programa Nacional de Rehabilitación* (*PNR*)[857], *Plan para Erradicar la Pobreza Absoluta* y *Plan de Desarrollo Integral Campesino*. En materia de *crecimiento* se enfatizó en las políticas tributarias y financieras, para coadyuvar a la generación de ahorro e inversión de los particulares, y la política de gasto público, para reorientar la inversión estatal y conseguir mayor eficiencia en su asignación. En este lapso, se conformó misión dirigida por *Charles McLure* para estudiar el impuesto a la renta, con objetivo de analizar actividades ligadas a negocios y capital, medir efectos de ajustes por inflación, ejercer facultades extraordinarias, conferidas mediante *Ley 75 de 1986*, y ejercer reformas a los procedimientos consagrados en el *Decreto 2503 de 1987*, generó el informe: *La tributación de la renta proveniente de los negocios y del capital en Colombia*[858]. También, mediante *Decreto 1150 de 1989* se organizó la *Comisión presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano*[859], que estudió cinco temas: Democratización de la administración pública, productividad social de recursos públicos, eficiencia de las instituciones y de los funcionarios públicos, fortalecimiento institucional y capacidad gerencial de ministerios y departamentos administrativos.

Durante la administración de *César Gaviria* se presentó el *Plan de desarrollo: Revolución pacífica*[860]. Sus estrategias fueron: Impulsar la estructura social, fortalecer la infraestructura física, proteger al medio ambiente y promover el desarrollo científico y tecnológico. Se organizó la *Misión para la descentralización y las finanzas de las entidades territoriales en Colombia*, dirigida por *Eduardo Wiesner*, y cuyos objetivos fueron proseguir investigaciones de la misión sobre *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, suministrar a los gobiernos visión global de descentralización y federalismo fiscal y desarrollar propósitos de ajustes institucionales y descentralización, como resultado se publicó el informe: '*Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*'[861].

La administración de *Ernesto Samper* presentó el plan nacional de desarrollo denominado *El salto social*[862]. Fue el primer plan de desarrollo aprobado mediante ley orgánica (*Ley 188 de 1995*), en cumplimiento del mandato institucional conferido por la *Constitución Política* consagrada en 1991. Su propósito medular se resume en el crecimiento integral de la persona humana y el desarrollo solidario de la colectividad[863]. Otorgó prioridad al empleo y la educación.

Durante la administración de *Andrés Pastrana Arango* se aprobó a través de *Ley 508 de 1999* el *Plan nacional de desarrollo* denominado "*Cambio para construir la paz*", su designio esencial fue

855 Reglamentada por las *Leyes 78 de 1986* y *49 de 1987*.

856 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *PLAN DE ECONOMIA SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO 1987-1990*. Editorial Presencia, Bogotá, 1987.

857 Considerado por algunos tratadistas como el programa de mayor contenido social que se haya ejecutado en *Colombia*.

858 DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. *LA TRIBUTACION DE LA RENTA PROVENIENTE DE LOS NEGOCIOS Y DEL CAPITAL EN COLOMBIA*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1988.

859 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO: INFORME FINAL*. ESAP, Bogotá, 1990, PNUD-Proyecto COL/88/018.

860 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1990-1994*. Servigraphic, Bogotá, 1991.

861 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *COLOMBIA: DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO FISCAL*. Impreandes, Bogotá, 1992.

862 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *EL SALTO SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO, LEY DE INVERSIONES 1994-1998*. DNP, Bogotá, 1995.

863 Ley 188 de 1995, artículo 1.

el crecimiento sostenido y la cohesión social[864]. Se propuso cuatro estrategias: Estado participativo, reconstrucción del tejido social, desarrollo y paz y fomento a las exportaciones.

En el lapso 1998-1999 se experimentó *crisis* en el *sector financiero*[865], caracterizada por ineficiente e ineficaz supervisión y marco regulatorio laxo. Con protagonismo de *FOGAFIN*, se impulsó en 1999 el *Programa de salvamento del sistema financiero*, basado en cuatro tácticas: 1) Mayores recursos al sector público: Privatizar entidades viables (*Bancafé*, *Granahorrar*, *IFI*, *FES*) y liquidar las no viables (*BCH*, *Caja Agraria*), con el fin de dejar como única entidad financiera pública al *Banco Agrario* para ejercer funciones de fomento al sector primario. 2) Fortalecer entidades privadas, mediante capitalización con líneas de crédito. 3) Vigorización a *FOGAFÍN*, mediante financiación a través de contribución parafiscal[866] y recursos del presupuesto público nacional. 4) Reforma al emitirse marco jurídico: *Ley 510 de 1999*[867] y *Ley 795 de 2003*[868].

Álvaro Uribe Vélez, en su primera administración formuló el plan de desarrollo *Hacia un Estado comunitario* (2002-2006), facultado mediante *Ley 812 de 2003*, cuya finalidad fue garantizar Estado participativo, gerencial y descentralizado[869]. Se propuso cuatro estrategias: Seguridad democrática, crecimiento económico sostenible y generación de empleo, equidad social y transparencia y eficiencia del Estado.

Para su segundo mandato, *Álvaro Uribe Vélez* presentó el plan de desarrollo *Estado comunitario: Desarrollo para todos* (2006-2010)[870], aprobado por *Ley 1151 de 2007*. Sus prioridades fueron: Mantener el crecimiento económico y complementado con desarrollo social[871]. Incorporó siete metas: Estado comunitario, defensa y seguridad democrática, incremento del empleo, crecimiento económico sostenido, gestión ambiental y prevención del riesgo y equidad y desarrollo social.

Juan Manuel Santos, en su primera gestión, presentó el plan denominado *Prosperidad para todos*, autorizado mediante *Ley 1450 de 2011*[872]. Precisó ocho ejes de política: Innovación productiva, buen gobierno, relevancia internacional, sostenibilidad ambiental, crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz y convergencia regional"[873]. Para su logro impulsó serie de acciones, señaladas como locomotoras.

Para su segundo mandato, *Juan Manuel Santos* preparó el plan *Todos por un nuevo país: Paz, equidad, educación*[874]. Su finalidad es: "Construir una Colombia en paz, equitativa y educada"[875]. Para el logro de los objetivos, se plantearon cinco estrategias transversales: Infraestructura y competitividad, movilidad social, transformación del campo y crecimiento verde, consolidación del Estado social de derecho y buen gobierno[876].

---

864 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002: CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. Impreandes, Bogotá, 1999. P. 29

865 DIRECCIÓN ESTUDIOS SECTORIALES, CONTRALORÍA DELEGADA PARA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CRISIS DEL SECTOR FINANCIERO. Mimeógrafo, Bogotá, 2002.

866 Lograda mediante emergencia económica, correspondiente al 2% a transacciones financieras. Luego, fue autorizado por ley como impuesto, aumentando la tarifa al 3% y perdiendo su carácter de destinación específica.

867 Pretendió modernizar la supervisión al sector financiero acorde con patrones internacionales: Evaluación con énfasis en indicadores que reduzcan los riesgos. Se impulsaron acciones preventivas.

868 Otorgó mayor autonomía a la *Superintendencia Bancaria*, constituyó comité para el seguimiento del sector financiero, estipuló nuevas operaciones para estimular demanda y oferta de crédito, propuso sistema de información de usuarios para reducir asimetría y riesgo moral, instituyó la figura del defensor del cliente, pretendió promover la confianza del público al establecer mayores requisitos a entidades en salvamento, incorporó nuevas modalidades de crédito: Leasing habitacional, microcrédito inmobiliario, créditos a micro, pequeñas y medianas empresas y cobertura por inflación.

869 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2002-2006): HACIA UN ESTADO COMUNITARIO*. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2003. P. 19. Autorizado mediante *Ley 812 de 2003*.

870 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *PLAN DE DESARROLLO (2006 – 2010): ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS*. DNP, Bogotá, 2007. Facultado por *Ley 1151 de 2007*.

871 *Ley 1151 de 2007, artículo 1*.

872 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS*. DNP, Bogotá, 2011. Aprobado por *Ley 1450 de 2011*.

873 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS*. Id. Pp. 21, s.

874 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN*. Versión preliminar para discusión del *Consejo Nacional de Planeación*. DNP, Bogotá, 2014, disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co].

875 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN*. Id. P. 2.

876 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN*

1.5 ESTADO CONTEMPORÁNEO

El siglo XX se caracterizó por presencia de concepciones filosóficas innovadoras y disímiles[877]. Se resaltan posiciones impulsadas por instituciones democráticas, *Estado social*, en concordancia con enfoques orientados por impulsos a la actividad emprendedora, las libertades y la competitividad, *Estado neoliberal*. Preceptos a los que se otorgan prelación acorde con las políticas públicas asumidas en cada entorno y en consideración al espacio y tiempo. Estos principios han sido estudiados en sesiones anteriores al abordarse los Estados contemporáneos.

Entre las primeras se destacan, entre otras: Función social de la propiedad privada, democratización de la propiedad, regulaciones para evitar abusos por posición dominante o concentración, supervisión, estabilidad económica y social, protección a grupos minoritarios y al medio ambiente, derechos colectivos, cesiones de decisiones del centro a la periferia, imperio de la Constitución sobre las leyes, autodeterminación de los pueblos, descentralización, equilibrio, colaboración y restricciones entre poderes, diversidad de controles, pluralismo político y constitucional, cooperación entre poderes, gobierno representativo, participación ciudadana, tutela a derechos fundamentales, gobernabilidad.

Entre las últimas se resaltan, entre otras: Reducción del tamaño del Estado, apertura económica, garantía a las libertades, transferencia de la propiedad pública al sector privado. Liberalización. Desreglamentación. Seguridad jurídica. Globalización.

Siguiendo el mismo esquema investigativo abordado en los apartes precedentes, a continuación se revisará el devenir histórico del ordenamiento institucional colombiano a partir del génesis de la *Carta Política de 1991*[878], suscitada por transformaciones institucionales ejercidas en *Europa* y *América del Norte* a fines del siglo XX, basadas en requerimientos de renovar las estructuras del Estado, sustituir normas consideradas vetustas e incorporar avances relativos al *Estado social de derecho*.

Estas evoluciones institucionales se ejercieron de manera paulatina. Fue proceso impulsado por fuerzas vivas de la sociedad y grupos de presión, en especial, la academia, que participó de forma activa en las mesas de trabajo que antecedieron la consagración de la *Constitución*. Luego, de manera vehemente intervinieron los partidos políticos y los jerarcas del Estado, que factiblemente incidió de manera negativa en los propósitos de lograr *Carta Política* de índole más *social* y menos *neoliberal*.

Durante la Administración del presidente *Virgilio Barco Vargas*, se aprovecharon las elecciones del 11 de marzo de 1990 para congresistas, diputados, alcaldes, concejales municipales e intendenciales, consejeros comisariales y consulta del partido liberal, para impulsar la denominada séptima papeleta, que indagaba sobre la conveniencia de convocar *Asamblea Nacional Constituyente*, impulsada por el mundo académico para remplazar la *Carta de 1886*, bajo el lema 'todavía podemos salvar a *Colombia*', sufragios no contabilizados oficialmente, pero que suscitaron actos de presión[879].

El *Decreto 927 de mayo 3 de 1990* estableció que "mientras subsista turbado el orden público y el estado de sitio en el territorio nacional, la organización electoral adoptará medidas conducentes a contabilizar los votos que se produzcan en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar Asamblea Constitucional".

La *Corte Suprema de Justicia*, mediante *sentencia del 24 de mayo de 1990* (*Expediente No. 2149 E*), señaló ajustado el *Decreto 927 de 1990* a la *Constitución Política*. Reconoció que la decisión del pueblo confiere mandato político y, con base en ello, facultó integrar *Asamblea Constitucional* para propiciar novedosa

NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. Id. P. 7.

877 ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. *HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA* (XLI volúmenes). Lerner, Bogotá, 1986. ANTONIO JOSÉ RIVADENEIRA VARGAS. *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 1510-2000*. Editorial Bolivariana Internacional, Tunja, 2002. JAVIER OCAMPO LÓPEZ. *EL PROCESO IDEOLÓGICO DE LA EMANCIPACIÓN EN COLOMBIA*. Editorial Planeta, Bogotá, 1999. LUIS BARRIOS. *HISTORIA DE COLOMBIA*. Editorial Cultural, Bogotá, 1984.

878 *Gacetas Constitucionales no. 114, 116 y 125 de 1991*. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Op cit. Pp. 201, ss. CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA*. Op cit. JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. Pp. 135, ss. DIEGO YOUNES MORENO. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Op cit. Pp. 59, ss.

879 JAVIER HENAO HIDRÓN. *PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO*. Op cit. P. 121.

Carta Política, poder constitucional derivado o delegado. Adujo que las instituciones como estaban diseñadas eran insuficientes para enfrentar diversas formas de violencia, y venían sistemáticamente perdiendo eficacia, hasta convertirse en inocuas[880].

El proceso electoral presidencial del 27 de mayo de 1990 incluyó papeleta adicional, para votar positiva o negativamente por la convocatoria de *Asamblea Constitucional*, con propósito de fortalecer la *democracia*.

El Ejecutivo, mediante *Decreto Legislativo No. 1926 de agosto 24 de 1990*, dictó medidas tendientes a restablecer el orden público y convocó una *Asamblea Constitucional*, para renovar la *Constitución Política*.

La *Corte Suprema de Justicia* mediante sentencia del 9 de octubre de 1990 (*Expediente No. 2214*) autorizó la convocatoria de la *Asamblea Constitucional* que se encargaría de dictar la *Constitución Política de 1991*, al declarar exequible al *Decreto 1926 de 1990.*

El 9 de diciembre de 1990 se efectuaron los comicios populares para conformar la *Asamblea Constitucional*, que sesionó entre el 5 de febrero y 4 de julio de 1991[881]. Como resultado, se promulgó la *Constitución Política de 1991*[882].

Se ha interpretado como código constitucional sumamente extenso, 380 artículos y 59 disposiciones transitorias. Incorporó trece títulos sobre: *principios fundamentales* (título I), *derechos, garantías y deberes* (título II), *habitantes y territorio* (título III), *participación democrática y partidos políticos* (título IV), *organización del Estado* (título V), *Rama Legislativa* (título VI), *Rama Ejecutiva* (título VII), *Rama Judicial* (título VIII), *elecciones y organización electoral* (título IX), *organismos de control* (título X), *organización territorial* (título XI), *régimen económico y de la hacienda pública* (título XII), *reforma de la Constitución* (título XIII).

En su artículo primero, la *Carta Política de 1991* definió a *Colombia* como *Estado social de derecho*, organizado como República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Para efectos políticos y administrativos se dividió en departamentos, municipios y distritos, entre otras jurisdicciones especiales, como regiones, provincias, áreas metropolitanas y entidades territoriales indígenas. Su forma de gobierno es proclamada como democrática, pluralista y participativa y fundó sus instituciones en el respeto a la dignidad humana y la prevalencia del interés general. Estableció división de poderes y suscitó entes especiales electorales y de control.

Las características de la *Carta Política de 1991* se estudiarán con detalle en la sección '*esquemas de Estado en la Carta Política colombiana*'.

La *Carta Política de 1991* ha sido objeto de numerosas reformas:

El *acto legislativo 1 de 1993*[883] erigió a *Barranquilla como Distrito Especial, Industrial y Portuario*. Modificó al *artículo 356 de la Carta Política*.

El *acto legislativo 2 de 1993*[884] adoptó medidas transitorias sobre los *planes nacionales de desarrollo* para los años 1993 y 1994.

El *acto legislativo 3 de 1993*[885] modificó los *artículos 134 y 261 de la Carta Política*. Referente a faltas absolutas y temporales de miembros de corporaciones públicas.

El *acto legislativo 1 de 1995*[886] reformó el *artículo 357* relacionado con la participación de municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

880 [www.ramajudicial.gov.co].
881 Se eligieron 70 constituyentes, luego se adicionaron 4 provenientes de grupos guerrilleros reinsertados. Se organizó en 5 comisiones.
882 Publicada el 7 de julio de 1991 en *Gaceta Constitucional*, en versión provisional. Su publicación definitiva fue en *Gaceta Constitucional* del 6 de septiembre de 1991.
883 *Diario Oficial 40.995*. Bogotá, 18 de agosto de 1993.
884 *Diario Oficial 41.117*. Bogotá, 24 de noviembre de 1993.
885 *Diario Oficial 41.140*. Bogotá, 16 de diciembre de 1993.
886 *Diario Oficial 42.132*. Bogotá, 1 de diciembre de 1995.

El *acto legislativo 2 de 1995*[887] adicionó al *artículo 221*, concerniente a delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo[888].

El *acto legislativo 1 de 1996*[889] modificó los *artículos 299 y 300*[890] *de la Constitución Política*, relativos a condiciones y funciones de la corporación administrativa de elección popular y asamblea departamental.

El *acto legislativo 1 de 1997*[891] reformó al *artículo 35 de la Constitución Política*, concerniente a extradición de colombianos de nacimiento[892].

El *acto legislativo 1 de 1999*[893] modificó al *artículo 58 de la Constitución Política*, inherente a garantías a la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a leyes civiles.

El *acto legislativo 1 de 2000*[894] enmendó el *inciso 1* del *artículo 322 de la Constitución Política*, correspondiente al *Distrito Capital de Bogotá*.

El *acto legislativo 2 de 2000*[895] reformó el *artículo 52 de la Constitución Política*, relativo al ejercicio de actividades deportivas, recreativas, competitivas y autóctonas.

El *acto legislativo 1 de 2001*[896] modificó los *artículos 356*[897] y *357*[898] *de la Carta Política*, relativos a competencias y recursos y sistema general de participaciones. También incluyó al *artículo 347* parágrafo transitorio, relativo a limitaciones a aumento de determinadas partidas del presupuesto de gastos generales del orden nacional durante los períodos 2002 a 2008*[899]*.

El *acto legislativo 2 de 2001*[900] adicionó al *artículo 93 de la Constitución Política*, en lo relativo a reconocer y ratificar la jurisdicción de la *Corte Penal Internacional*, en los términos previstos en el *Estatuto de Roma* adoptado el 17 de julio de 1998 por la *Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas*.

El *acto legislativo 1 de 2002*[901] modificó el *artículo 96 de la Constitución Política*, pertinente a la definición de atributo de nacionales colombianos.

El *acto legislativo 2 de 2002*[902] enmendó el período e inhabilidades de gobernadores*,* diputados, alcaldes, concejales y ediles, consignados en los *artículos 303*, *299*, *314*, *312*, *323* y 318 *de la Carta*.

El *acto legislativo 3 de 2002*[903] reformó los *artículos 116, 250[904]* y *251*[905] *de la Carta*, relativos a la administración de justicia (*Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, tribunales y jueces*).

---

887 *Diario Oficial 42.159*. Bogotá, 21 de diciembre de 1995.

888 Acto legislativo declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-387-97 del 19 de agosto de 1997*, magistrado ponente, *Fabio Morón Díaz*.

889 *Diario Oficial 42.688*. Bogotá, 17 de enero de 1996.

890 Artículos declarados *exequibles* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-222-97* de 29 de abril de 1997 de magistrado ponente *José Gregorio Hernández Galindo*.

891 *Diario Oficial 43.195*. Bogotá, 17 de diciembre de 1997.

892 Acto Legislativo declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-543-98 del 1 de octubre de 1998*, magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*.

893 *Diario Oficial 43.662*. Bogotá, 10 de agosto de 1999.

894 *Diario Oficial 44.138*. Bogotá, 23 de agosto de 2000.

895 *Diario Oficial 44.133*. Bogotá, 18 de agosto de 2000.

896 *Diario Oficial 44.506*. Bogotá, 1 de agosto de 2001.

897 Apartes declarados *exequibles* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-614-02* de 6 de agosto de 2002, magistrado ponente *Rodrigo Escobar Gil*.

898 Apartes declarados *exequibles* por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-487-02* de 26 de junio de 2002, magistrado ponente *Álvaro Tafur Galvis*.

899 Declarado *exequible* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-614-02* de *6 de agosto de 2002*, magistrado ponente *Rodrigo Escobar Gil*. Con *sentencia C-692-02 de 27 de agosto de 2002*, magistrado ponente *Eduardo Montealegre Lynett*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en la *sentencia C-614-02*.

900 *Diario Oficial 44.663*. Bogotá, 31 de diciembre de 2001.

901 *Diario Oficial 44.693*. Bogotá, 31 de enero de 2002.

902 *Diario Oficial 44.893*. Bogotá, 7 de agosto de 2002.

903 *Diario Oficial 45.040*. Bogotá, 20 de Diciembre de 2002.

904 Aparte declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-1092-03* de 19 de noviembre de 2003, magistrado ponente *Álvaro Tafur Galvis*.

905 Aparte declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-1092-03* del 19 de noviembre de 2003, magistrado ponente *Álvaro Tafur Galvis*.

El *acto legislativo 1 de 2003*[906] modificó los *artículos 107* (garantías y derechos a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y libertad de afiliarse o retirarse de ellos); *108* (personería jurídica de partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos)[907]; *109* (financiación de partidos y movimientos políticos)[908]; *111* (derecho a utilizar medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético por partidos y movimientos políticos), *112* (ejercicio libre de la función crítica por partidos y movimientos políticos), *parágrafo del 125* (períodos institucionales y reemplazo de cargos de elección), *numeral 2 del 135* (período del secretario de la Cámara de Representantes)[909]; *160* (votación de proyectos de ley), *161* (discrepancias en Senador y Cámara de Representantes respecto de proyectos de ley), *numeral 8 del 179* (inhabilidades de congresistas, múltiple elección)[910], *258* (sufragio universal), *263* (procesos de elección popular), *264* (*Consejo Nacional Electoral*), *266* (*Registraduría Nacional del Estado Civil*)[911], *299* (corporación de elección popular: Asamblea departamental)[912], *306* (constitución de región administrativa y de planificación especial mediante asociación del *Distrito Capital de Bogotá* con el *departamento de Cundinamarca* y otros departamentos contiguos)[913]. También, introdujo el *263 A* (adjudicación de curules)[914].

El *acto legislativo 2 de 2003*[915] reformó los *artículos 15, 24, 28 y 250* de la *Constitución Política*, respectivamente relacionados con derechos a intimidad personal y familiar y buen nombre, tránsito libre por el territorio nacional y ejercer la libertad para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública[916].

El *acto legislativo 1 de 2004*[917] revisó el *inciso 5* del *artículo 122* de la *Carta Política*, relativo a pérdida de derechos políticos (inhabilidades por delitos contra el patrimonio del Estado)[918].

El *Acto Legislativo 2 de 2004*[919] modificó los *artículos 127* (*incisos 2 y 3*)*, 197* (*parágrafo transitorio*) y *204* y adicionó al *artículo 152* el *literal f*, respecto de prohibiciones a funcionarios públicos para participar en actividades proselitistas, reelección presidencial por un período, calidades y elección de vicepresidente, igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la república y proyecto de ley estatutaria[920].

El *acto legislativo 1 de 2005*[921] adicionó al *artículo 48* de la *Constitución Política*, referente a sostenibilidad

---

906 *Diario Oficial 45.237*. Bogotá, 3 de julio de 2003.

907 La *Corte Constitucional* se declaró *inhibida* de fallar sobre aparte demandado por ineptitud de la demanda, mediante *sentencia C-1124-04* de 9 de noviembre de 2004, magistrado ponente *Marco Gerardo Monroy Cabra*, *sentencia C-242-05* de 17 de marzo de 2005, magistrado ponente *Álvaro Tafur Galvis* y *sentencia C-757-04* de 10 de agosto de 2004, magistrada ponente *Clara Inés Vargas Hernández*., '...atendiendo que en la actualidad la norma no produce efecto jurídico alguno'.

908 Su parágrafo fue declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, mediante sentencia C-971-04 de 7 de octubre de 2004, magistrado ponente *Manuel José Espinosa*.

909 Artículo declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-372-04* de 27 de abril de 2004, magistrada ponente *Clara Inés Vargas Hernández*. La *Corte Constitucional* declaró *estarse* a lo resuelto en *sentencia C-372-04*, mediante *sentencia C-572-04* de 8 de junio de 2004, magistrado ponente *Rodrigo Uprimny Yepes*.

910 Artículo declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-332-05* de 4 de abril de 2005, magistrado ponente *Manuel José Cepeda Espinosa*.

911 Aparte demando fue declarado *exequible* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-753-04* de 10 de agosto de 2004, magistrado ponente *Alfredo Beltrán Sierra*.

912 Artículo declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-668-04* de 13 de julio de 2004, magistrado ponente *Alfredo Beltrán Sierra*.

913 Artículo declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-313-04* de 31 de marzo de 2004, magistrado ponente *Jaime Córdoba Triviño*. La Corte Constitucional declaró *estarse* a lo resuelto en *sentencia C-313-04*, mediante sentencia C-463-04 de 11 de mayo de 2004, magistrado ponente *Jaime Córdoba Triviño*.

914 Declarado *exequible* por la *Corte Constitucional* mediante sentencia C-208-05 de 10 de marzo de 2005, magistrada ponente *Clara Inés Vargas Hernández*.

915 *Diario Oficial No. 45.406*. Bogotá, 19 de diciembre de 2003.

916 Acto legislativo declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-816.04* de 30 de agosto de 2004, magistrados ponentes *Jaime Córdoba Triviño* y *Rodrigo Uprimny Yepes*. La *Corte Constitucional* declaró *estarse* a lo resuelto en la *sentencia C-816-04*, mediante *sentencia C-817-04* de 30 de agosto de 2004, magistrado ponente *Jaime Córdoba Triviño*, y *sentencia C-818-04* de 30 de agosto de 2004, magistrado ponente *Rodrigo Escobar Gil*.

917 *Diario Oficial 45.424*. Bogotá, 8 de enero de 2004.

918 Declarado *exequible*, por el cargo analizado, por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-973-04* de 7 de octubre de 2004, magistrado ponente *Rodrigo Escobar Gil*. Acto legislativo declarado *exequible*, por el cargo analizado, por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-1121-04* de 9 de noviembre de 2004, magistrada ponente *Clara Inés Vargas Hernández*. La *Corte Constitucional* declaró *estarse* a lo resuelto en la *sentencia C-1121-04*, mediante *sentencia C-1173-04* de 23 de noviembre de 2004, magistrado ponente *Alfredo Beltrán Sierra*.

919 *Diario Oficial 45.775*. Bogotá, 28 de diciembre de 2004.

920 Declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, sala plena, salvo apartes del parágrafo transitorio del artículo 197, según comunicado de prensa del 20 de octubre de 2005.

921 *Diario Oficial 45.980*. Bogotá, 25 de julio de 2005.

financiera del sistema pensional[922].

El *acto legislativo 2 de 2005*[923] reformó el *artículo 176* de la *Carta Política*, relativo a elección de representantes a la Cámara por circunscripciones territoriales, especiales e internacional.

El *acto legislativo 3 de 2005*[924] modificó al *artículo 176* de la *Carta Política*, relativo a elección de representantes a la Cámara por circunscripciones territorial, especial e internacional.

El *acto legislativo 1 de 2007*[925] reformó los *numerales 8* y *9* del *artículo 135* de la *Constitución Política* (facultades de la Cámara de Representantes). También, modificó los *artículos 299* (asambleas departamentales) y *312* (facultades de las asambleas departamentales). Asimismo, adicionó dos numerales a los *artículos 300* (concejos municipales y distritales) y *313* (facultades de los concejos municipales y distritales) de la *Carta Política de Colombia*.

El *acto legislativo 2 de 2007*[926] reformó los *artículos 328* y *356* de la *Carta Política*, concernientes a conservar los regímenes y caracteres de los *distritos* de *Cartagena de Indias*, *Santa Marta* y *Barranquilla*, y organizó como nuevos distritos especiales, industriales, portuarios, biodiversos y eco-turistas a *Buenaventura* y *Tumaco*.

El *acto legislativo 3 de 2007*[927] definió en cuarenta y cinco (45) el número de concejales del *Concejo Distrital de Bogotá D. C*.

El *acto legislativo 4 de 2007*[928] modificó los *artículos 356* y *357* de la *Carta Política*, relativo al sistema general de participaciones.

El *acto legislativo 1 de 2008*[929] reformó al *artículo 125* de la *Carta Política*, al incluir parágrafo transitorio sobre inscripción en carrera administrativa de empleos por parte de la *Comisión Nacional del Servicio Civil*.

El *acto legislativo 1 de 2009*[930] modificó los *artículos 107* (derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y libertad de afiliación o retiro), *108* (reconocimiento de personería jurídica a partidos, movimientos políticos y grupos de ciudadanos por parte del *Consejo Nacional Electoral*), *109* (financiación de partidos y movimientos políticos), *122* (inhabilidades para ejercer cargos públicos), *133* y *134* (miembros de cuerpos colegiados de elección popular), *144* (sesiones del *Congreso de la República*), *237* (atribuciones del *Consejo de Estado*), *258* (voto en blanco), *261* (faltas absolutas), 263 (procesos de elección popular), *265* (atribuciones del *Consejo Nacional Electoral*) y *nuevo* (régimen especial para los territorios que comprenden las eco-regiones de *Sierra Nevada de Santa Marta*, *Ciénaga de Zapatosa*, *Serranía del Perijá*, *Llanos Orientales*, *Amazonía*, *Catatumbo*, *Orinoquía*, *Chocó bio-geográfico*, *Montes de María*, *Mojana* y pueblos palafitos del *Magdalena* y del *Pacífico*) de la *Carta Política*.

El *acto legislativo 2 de 2009*[931] reformó al *artículo 49* de la *Carta Política*, sobre atención de servicios públicos en salud y saneamiento ambiental.

El *acto legislativo 1 de 2011*[932] adicionó al *artículo 183* de la *Carta Política*, sobre pérdida de investidura para congresistas.

El *acto legislativo 2 de 2011*[933] derogó el *artículo 76* y modificó el *artículo 77* de la *Carta Política*, relativos a intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión y el requerimiento de ley para fijar la política en materia de televisión.

---

922 Corregido mediante *Decreto 2576 de 2005*.
923 *Diario Oficial 45.980*. Bogotá, 25 de julio de 2005.
924 *Diario Oficial 46.136*. Bogotá, 29 de diciembre de 2005.
925 *Diario Oficial 46.672*. Bogotá, 27 de junio de 2007.
926 *Diario Oficial 46.681*. Bogotá, 5 de julio de 2007.
927 *Diario Oficial 46.685*. Bogotá, 10 de julio de 2007.
928 *Diario Oficial 46.686*. Bogotá, 11 de julio de 2007.
929 *Diario Oficial 47.214*. Bogotá, 26 de diciembre de 2008.
930 *Diario Oficial 47.410*. Bogotá, 14 de julio de 2009.
931 *Diario Oficial 47.570*. Bogotá, 21 de diciembre de 2009.
932 *Diario Oficial 48.086*. Bogotá, 31 de mayo de 2011.
933 *Diario Oficial 48.107*. Bogotá, 21 de junio de 2011.

El *acto legislativo 3 de 2011*[934] enmendó al *artículo 334*, *inciso primero* del *artículo 339* e *inciso primero* del *artículo 346* de la *Carta Política*, relativos a sostenibilidad fiscal.

El *acto legislativo 4 de 2011*[935] incorporó *artículo transitorio*, referente a aspirantes a ingresar y actualizar a los cargos de carrera administrativa, de conformidad con el *artículo 125* de la *Constitución Política*.

El *acto legislativo 5 de 2011*[936] reformó los *artículos 360* y *361* de la *Carta Política*, concernientes a *Sistema General de Regalías*[937].

El *acto legislativo 6 de 2011*[938] enmendó los *artículos 235* -numeral 4-, *250*[939] y *251* -numeral 1- de la *Carta Política*, relativo a competencias de la *Fiscal General de la Nación*.

El *acto legislativo 1 de 2012*[940] estableció instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del *artículo 22* de la *Constitución Política* y se dictó otras disposiciones.

El *acto legislativo 2 de 2012*[941] reformó los *artículos 116*, *152* y *221* de la *Carta Política*, referente a la creación del *Tribunal de Garantías Penales* y reformas a la *Justicia Penal Militar*.

El *acto legislativo 1 de 2013*[942] modificó el *artículo 176* de la *Constitución Política*, relativo a fortalecimiento de la representación en el Congreso de la República de colombianos residentes en el exterior.

2. ESQUEMAS DE ESTADO EN LA CARTA POLÍTICA COLOMBIANA

Después de algo más de dos décadas de proclamada la *Carta Política* de *Colombia* resulta atractivo realizar análisis, diagnósticos y evaluaciones sobre sus características, atributos y consecuencias.

La *Constitución Política colombiana* incorporó aspectos que suelen ser controvertidos y también incluyó contenidos que suelen ser calificados de plausibles, que podrían ser interpretados como avances y logros en aspectos eminentemente sociales.

Se suelen debatir lineamientos atribuidos como negativos, en especial, se critica:

- Es extenso tratado. Esquema complejo, que incorpora diferentes esquemas de Estados.
- Falta de unanimidad ideológica, que le permite el calificativo colcha de retazos. Se aduce que corresponde a presencia de constituyentes con diversas ideologías e intereses. Se permitió sistema jurídico engorroso, que introduce elementos de diferentes esquemas de Estados: *Absolutista, liberal, benefactor, planificador, intervencionista, asistencial, dual o mixto*, *neoliberal*, *regulador* y *estructuralista*[943].
- La *Carta Política* debería incorporar en exclusivo disposiciones generales, relativas a principios, ordenamientos, reglas y preceptos[944] y no desarrollar procedimientos y ejercer decisiones específicas, propias

934 *Diario Oficial 48.117*. Bogotá, 1 de julio de 2011.
935 *Diario Oficial 48.123*. Bogotá, 7 de julio de 2011.
936 *Diario Oficial 48.134*. Bogotá, 18 de julio de 2011.
937 Declarado *exequible* por la *Corte Constitucional* mediante sentencia C-317-12 de 24 de octubre de 2012, magistrada ponente *María Victoria Calle Correa*.
938 *Diario Oficial 48.263*. Bogotá, 24 de noviembre de 2011.
939 La *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-1092-03* del 19 de noviembre de 2003 declaró *inexequible* aparte de su numeral 2, magistrado ponente *Álvaro Tafur Galvis*.
940 *Diario Oficial 48.508*. Bogotá, 31 de julio de 2012.
941 *Diario Oficial 48.657*. Bogotá, 28 de diciembre de 2012.
942 *Diario Oficial 48.852*. Bogotá, 15 de julio de 2013.
943 Se aduce que corresponde a la presencia de constituyentes con diversas posiciones ideológicas y diferentes intereses (liberales de variados matices, conservadores de diferentes líneas, participantes del *ANAPO*, miembros del M-19, indígenas, representantes de negritudes, reinsertados, etc.).
944 MANUEL GARCÍA PELAYO. *OBRAS COMPLETAS*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. ALESSANDRO PIZZORUSO. *LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRIA. *LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*. Civitas, Madrid, 1996. ELISUR ARTEAGA NAVA. *TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL*. Biblioteca de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma Metropolitana y Oxford University Press, México, 1999. MANUEL ARAGON REYES. *DOS ESTUDIOS SOBRE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*. Civitas, Madrid, 1990. ANTONIO PAPELL CERVERA. *LA MONARQUÍA ESPAÑOLA Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO*. Labor,

del campo Legislativo y administrativo[945]. En la *Carta colombiana* se desarrollaron aspectos concernientes a la Ley. Se ilustra este aserto, con la presencia inaudita de disposiciones como: Creación de corporación autónoma regional[946], desarrollos sobre procedimiento presupuestal[947], entre otras disposiciones.

- Se otorgó gran poder al Ejecutivo, consintiendo características autócratas. Este aspecto es ampliamente debatido por *Maurice Duverger*[948], que consideró que los sistemas políticos de *América Latina* corresponden a distorsión del *esquema presidencial* de los *Estados Unidos de América*, hasta el punto de calificarlos *sistemas presidencialistas*, aspecto que se retomará con detalle en esta misma sección.

- Incluyó diversos derechos fundamentales, proclives a generar confrontaciones entre privilegios constitucionales de igual jerarquía. Se ilustra las controversias generadas en el seno de la *Corte Constitucional* frente al tema de pena por delito de aborto, que enfrentó dos derechos: A la vida (art. 11) y libre desarrollo de la personalidad (*art. 16*)[949].

- Se introdujeron figuras novedosas, en especial en la organización de entidades territoriales, por demás confusas, que luego de tiempo amplio no se han reglamentado jurídicamente para su real existencia[950]. Se resaltan figuras especiales, como: Región, provincia, área metropolitana, comuna, corregimiento, localidad, junta administradora local y territorio indígena que requieren reglamentación. También, podrían mencionarse otras figuras: Asociación de departamentos y de municipios. Igualmente, no se han desarrollado las normas requeridas para asegurar adecuada organización territorial, presentándose ausencia formal de estatuto orgánico de ordenamiento territorial, dispuesto en el *artículo 288* de la *Carta Política*[951].

- También, supuso esquema de descentralización administrativa, financiera y política. Empero, en la práctica se mantiene esquema centralizado. Se ha generado amplia descentralización administrativa, que ha cedido a entes territoriales amplias competencias y funciones, pero se mantiene gran concentración de recursos financieros a favor de la Nación. Así, se ha originado descentralización administrativa y no descentralización financiera, que ha conservado esquema centralizado, afectando la autonomía y eficacia para originar recursos propios[952].

- Se presenta anuencia para ejercer reformas a la *Constitución Política* mediante Actos Legislativos, autorización del *Congreso de la República*, que atentan contra la estabilidad jurídica de la *Carta*. Debería existir mayor rigor para ejercer estas reformas.

En general, estas críticas no se fundan en aspectos ideológicos, sino en contravenciones a la teoría constitucional y sobre todo a la práctica constitucional.

La *Carta*, asimismo, incluyó importantes avances, en especial en el campo social, se destacan: Defensa a colectividades étnicas minoritarias[953], mayor participación ciudadana y control social[954], protección al

Barcelona, 1980. JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ. *PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y FUNCIÓN REGIA EN LA CONSTITUCIÓN NORMATIVA*. Tecnos, Madrid, 1985. MANUEL JOSÉ CEPEDA. *LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991*. Temis, Bogotá, 1991. MARCO GERARDO MONROY CABRA. DERECHO INTERNACIONAL. JACOBO PÉREZ ESCOBAR. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 1997. CAMILO VELÁSQUEZ TURBAY. *DERECHO CONSTITUCIONAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004. CARLOS BERNAL PULIDO. *EL DERECHO DE LOS DERECHOS*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005. EDUARDO ROZO ACUÑA. *LA CARTA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

945 Son del atributo de la *ley* y los *códigos estatutarios* y, aun, del *marco reglamentario* y de los *actos administrativos*.

946 El *artículo 331* creó la *Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena*.

947 Ver: *Título XII, Capítulo III*, en especial los *artículos 346*, *348* y *349*, que entre otros procedimientos establecen fechas límites para presentar, aprobar y estudiar el presupuesto, aspectos que deben ser definidos por el *Estatuto Orgánico del Presupuesto Público*.

948 MAURICE DUVERGER. *INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL*. Ariel, Bogotá, 1993.

949 Ver: *Sentencia C-647/01* (demanda del parágrafo del *artículo 124* de la *Ley 599 de 2000*, por la que se expidió el *Código Penal*) y *Sentencia C-551/01* (demanda del *artículo 118* de la misma *Ley 599 de 2000*).

950 Ver: JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER. *LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL* [www.sogeocol.com.co].

951 Se sancionó la *Ley 388 de 1997*, pero dista de ser *norma orgánica de ordenamiento territorial*, ante todo se reglamentaron aspectos como: Planes de desarrollo, áreas metropolitanas y sistema nacional ambiental.

952 Ver: JORGE A. GÓMEZ RICARDO. "*LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA*". Periódico *La República*, 13 de marzo de 1991. Pp. 3A y 12A.

953 *Artículos 2, 7, 13, 68, 246, 329* y *330*.

954 *Artículos 2, 20, 40, 88, 103, 152 (d), 260, 270, 303, 307, 311, 314, 318, 319, 320, 321* y *330.*

medio ambiente[955], impulso a la descentralización[956], promoción al desarrollo comunitario[957]; fomento a organizaciones solidarias[958], sistemas novedosos de salvaguardia al ciudadano (instituyó la tutela[959], instauró la *Defensoría del Pueblo*[960] y otorgó preeminencia al derecho de petición[961]), fortaleció a la justicia (creó la *Corte Constitucional*[962]; organizó y vigorizó la *Fiscalía General de la Nación*[963]; instauró el *Consejo Superior de la Judicatura*[964], configuró jurisdicciones especiales[965]), estimuló la democratización participativa[966], fomentó la participación de trabajadores y usuarios en la propiedad de empresas[967], promocionó el interés colectivo[968].

La *Carta Política* otorgó al Estado la dirección general de la economía. Así, para perseguir el bienestar social promovió objetivos de: Distribución equitativa de ingresos y riqueza, estabilidad económica y social, crecimiento económico y asignación eficiente de los recursos económicos disponibles; para ello facultó su intervención sobre los procesos de producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, explotación de recursos naturales y uso del suelo, servicios públicos y privados y racionalización de la economía para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes[969].

En materia económica incorporó principios de diferentes concepciones ideológicas, se resaltan: Salvaguardia a la propiedad privada[970], libertades de empresa[971], circulación[972], oficio, profesión[973] y asociación[974], defensa a capacidad de inventiva[975], regulación a la calidad de bienes y servicios[976], protección del Estado a bienes, libertades y derechos[977], finalidad social de servicios públicos[978], igualdad[979], personería jurídica[980], protección al trabajo[981] y a sindicatos[982], derecho a la huelga[983], seguridad social[984], promoción a alimentos, recursos naturales y productos agropecuarios[985], impugnó la esclavitud[986].

Debido a su trascendencia, se analiza el tratamiento otorgado a la propiedad por la *Constitución*. Señaló que el Estado debe promover el acceso a la propiedad y determinó que al enajenar sus empresas impulsará la democratización de las acciones y deberá otorgar prelación y condiciones especiales a sus trabajadores y organizaciones solidarias y de trabajadores para el acceso a la propiedad accionaria[987]. En desarrollo de lo dispuesto por la *Constitución*, se promulgó la *Ley 226 de 1995*, que instauró procedimientos para ofrecer y enajenar propiedad estatal.

---

955 *Artículos 58, 79, 88, 95 (8), 277 (4), 289, 317, 361* y *366*.
956 *Artículos 1, 209, 286, 287, 294, 295, 298, 311, 317, 318, 319* y *321*.
957 *Artículo 2, 103, 289, 305 (2), 306, 319* y *330 (2, 6)*.
958 *Artículo 58, 60, 189 (24)* y *333*.
959 *Artículos 86* y *282 (3)*.
960 *Artículos 178 (1)* y *281* a *284*.
961 *Artículos 23* y *219*.
962 *Artículos 239* a *245*.
963 *Artículos 249* a *253*.
964 *Artículos 254* a *257*.
965 *Artículos 246* a *248*.
966 *Artículos 40, 45, 95 (5), 57, 58, 60, 103, 152 (d), 241 (2, 3)* y *260*.
967 *Artículos 57, 58, 60* y *369*.
968 *Artículos 88* y *277 (4)*.
969 *Artículo 334*.
970 *Artículos 58, 60, 61 y 64*.
971 *Artículo 333*.
972 *Artículos 24 y 85*.
973 *Artículos 26 y 85*.
974 *Artículo 38*.
975 *Artículos 61 y 150 (24)*.
976 *Artículo 78*.
977 *Artículo 2*.
978 *Capítulo 5 del Título XII*.
979 *Artículos 13 y 85*.
980 *Artículos 14 y 85*.
981 *Artículos 25, 53, 54, 55 y 57*.
982 *Artículo 39*.
983 *Artículo 56*.
984 *Artículos 48 y 53*.
985 *Artículos 65, 66 y 80*.
986 *Artículos 17 y 85*.
987 *Artículo 60*.

Instituyó la propiedad estatal sobre el subsuelo y recursos naturales no renovables[988]. En igual sentido, estableció el concepto de regalía y determinó sus beneficiarios[989]. Con el propósito de reglamentar esta disposición constitucional, se consagraron las *Leyes 685 del 2001*, *Código de Minas*, y *141 de 1994*[990]. El *Código de Minas* autorizó a particulares para ejercer la explotación de recursos naturales no renovables, mediante contratos de concesión[991] y apoyado en el ordenamiento constitucional definió el concepto de regalía[992].

El *acto legislativo 5 de 2011*[993] reformó los *artículos 360* y *361* de la *Carta Política* e introdujo metamorfosis trascendental al instituir la novedosa figura de *Sistema General de Regalías*, que significó otorgarle sistema presupuestal propio, eliminar al *Fondo Nacional de Regalías* y excluir del manejo directo de los recursos a los departamentos y los municipios. Estipuló la emisión de ley especial que reglamentará el *Sistema General de Regalías*, a iniciativa del Gobierno.

Asimismo, precisó que los ingresos del *Sistema General de Regalías* se destinarán a financiar proyectos de inversión para desarrollo social, económico y ecológico de entidades territoriales, mediante esquema de beneficio general (no exclusión, todos los entes territoriales participan, antes solo se favorecían los departamentos y municipios productores y puertos de exportación)[994], a cubrir su pasivo de pensiones, a inversiones físicas en educación y en ciencia, tecnología e innovación, a generar ahorro público, a fiscalizar procesos de exploración y explotación de yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y a aumentar la competitividad general de la economía para mejorar las condiciones sociales de la comunidad.

Estipuló que la explotación de recursos naturales no renovables causa regalías a favor del Estado, como reciprocidad económica. Definió el concepto de regalía, como: "La explotación de recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables".

Se asignaron recursos para fiscalización, relativo al ejercicio del seguimiento, evaluación y control de

---

988 *Artículos 332* de la *Carta política*. Otras normas: *Artículo 1* de la *Ley 141 de 1994, artículos 360 y 361* de la *Constitución*, en la medida que es facultad del legislador determinar las condiciones de explotación de recursos naturales renovables y derechos de entidades territoriales sobre los mismos. Ver: Sentencia de la *Corte Constitucional no. C-567/95*. Magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

989 *Artículo 360.* "La ley determinará las condiciones para la explotación de recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, contraprestación económica a título de *regalía*, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones". *Artículo 361*. "Con los ingresos provenientes de las *regalías* que no sean asignados a departamentos y municipios, se creará un *fondo nacional de regalías* cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales".

990 Creó el *Fondo Nacional de Regalías*, reguló el derecho del Estado a percibir regalías por explotación de recursos naturales no renovables, estableció reglas para su liquidación y distribución, entre otras decisiones. La *Ley 141 de 1994* ha sido motivo de variadas reformas, se resaltan: *Ley 209 de 1995*, *Decreto 2150 de 1995*, *Ley 344 de 1996*, *Decreto 1178 de 1999* (declarado inexequible por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-722/99* de 29 de Septiembre de 1999), *Ley 508 de 1999* (declarada *inexequible* por la *Corte Constitucional*, *sentencia C-557/00* del 16 de mayo de 2000), *Decreto 2141 de 1999*, *Decreto 955 de 2000* (declarado inexequible por la *Corte Constitucional*, *sentencia C-1403/00* del 19 de octubre de 2000), *Ley 619 de 2000* (declarada inexequible por la *Corte Constitucional*, *sentencia C-737/01* del 11 de julio de 2001), *Ley 685 de 2001*, *Ley 756 de 2002*, *Ley 858 de 2003*, *Artículo 54* de la *Ley 863 de 2003*, *Decreto 149 de 2004*, *Artículo 52* del *Decreto 195 de 2004*, *Decreto 71 de 2005*.

991 El *Código de Minas*, *Ley 685 del 2001*, *artículo 45*, definió contrato de concesión, como "el celebrado entre el Estado y particulares para efectuar, por cuenta y riesgo de este, estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal, que pueden encontrarse dentro de zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público...".

992 *Código de Minas*, *Ley 685 de 2001*, *artículo 227. La regalía.* De conformidad con los *artículos 58*, *332* y *360* de la *Constitución Política*, toda explotación de recursos naturales no renovables de *propiedad estatal* genera regalía como contraprestación obligatoria. Ésta consiste en porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará *regalía* la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas". En este sentido la Corte Constitucional ha proferido variadas jurisprudencias que confirman la pertenencia de las regalías al Estado (Sentencias C-128 de 1998, C-541 de 1999, C-722 de 1999, C-251 de 2003); se resalta la sentencia C-128 de 1998, que precisó: "las regalías tienen dos destinaciones: Nación y entidades territoriales: las de entidades territoriales, a su vez, provienen de dos vías: directamente y a través del *Fondo Nacional de Regalías*".

993 *Diario Oficial 48.134*. Bogotá, 18 de julio de 2011.

994 Recuérdese que los recursos que se destinaban en favor del *Fondo Nacional de Regalías* se orientaban a preservación de recursos naturales y el ambiente, fomento de la minería y proyectos regionales de inversión.

los recursos captados con el *Sistema General de Regalías*. Esta competencia se otorgó al *Ministerio de Minas*, actividad que antes ejercía el *Departamento Nacional de Planeación*.

También, con el propósito de lograr objetivos y fines del *Sistema General de Regalías*, se crearon cuatro fondos cuentas: 1. *Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación*: Proyectos regionales convenidos entre entidades territoriales y gobierno nacional, en coherencia con el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de entidades territoriales. 2. *Fondo de Desarrollo Regional*: Proyectos regionales concertados entre entidades territoriales y gobierno nacional, en afinidad con el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de entidades territoriales). 3. *Fondo de Compensación Regional:* Proyectos de desarrollo de impacto regional o local en entidades territoriales más pobres del país, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales y acorde con criterios de necesidades básicas insatisfechas (*NBI*), población y desempleo y otorgando prioridad a zonas costeras, fronterizas y de periferia; la duración de este fondo es de 30 años a partir de la entrada en vigencia de la ley; luego, estos recursos se destinarán al *Fondo de Desarrollo Regional*. 4. *Fondo de Ahorro y Estabilización:* Administrado por el *Banco de la República*.

Los dos fondos regionales (para compensación y desarrollo), según el Gobierno, pretenden el equilibrio regional y enaltecer el nivel de vida de la comunidad en las provincias. Además, se creó el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías.

Reformó su esquema de distribución. Los recursos se asignaron: 2% para fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y 98% acorde con las siguientes proporciones: 10% para pensiones territoriales, 10% para ciencia y tecnología, 30% para ahorro y estabilización y 50% para regalías directas*, Fondo de Compensación Regional* y *Fondo de Desarrollo Regional*. Este último componente (50%) se distribuirá 20% para regalías directas y 80% para los dos fondos creados: 60% para el *Fondo de Compensación Regional* y 40% para el *Fondo de Desarrollo Regional*.

TABLA no. 2.1

DISTRIBUCIÓN DEL 98% DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

<table>
<tr><td colspan="3">10% Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación</td></tr>
<tr><td colspan="3">10% Fondo de Ahorro Pensional</td></tr>
<tr><td colspan="3">30% Fondo de Ahorro y Estabilización</td></tr>
<tr><td rowspan="3">50%</td><td colspan="2">20% departamentos, municipios y distritos productores y municipios y distritos puertos marítimos y fluviales donde se transporten productos</td></tr>
<tr><td rowspan="2">80% Fondos de Compensación Regional y Desarrollo Regional</td><td>60% para el Fondo de Compensación Regional</td></tr>
<tr><td>40% para el Fondo de Desarrollo Regional</td></tr>
</table>

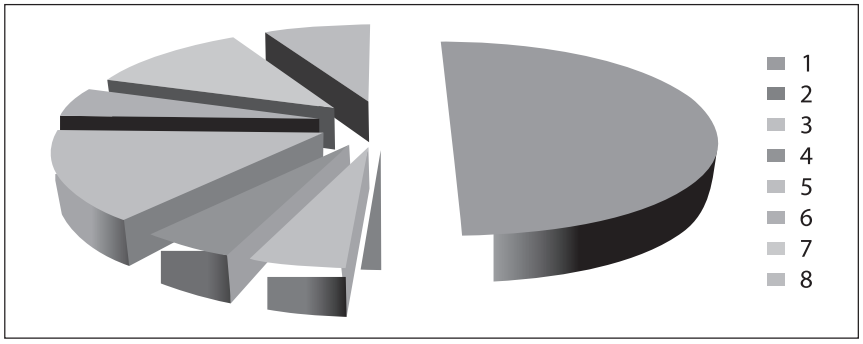
Se recurre a ejemplo figurado para ilustrar la distribución de los recursos provenientes del *Sistema General de Regalías* acorde con el esquema del *Acto Legislativo 5 de 2011*[995]. Supóngase que en *regalías* se recauda $1 billón en determinado período. La distribución por beneficiarios es la siguiente:

995 Con el propósito de ejercer comparaciones frente al sistema anterior, recuérdese que se distribuía así: 19,5% para el *Fondo Nacional de Regalías*, 47,5% para el departamento productor, 25% para el municipio productor y 8% para el puerto de embarque.

TABLA no. 2.2
DISTRIBUCIÓN REGALÍAS: ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011

TOTAL	$1.000.000.000.000			
FISCALIZACIÓN Y GEOLOGÍA	$ 20.000.000.000			
OTROS FINES	$ 980.000.000.000			
PENSIONES TERRITORIALES		$ 98.000.000.000		
CIENCIA Y TECNOLOGÍA		$ 98.000.000.000		
AHORRO Y ESTABILIZACIÓN		$294.000.000.000		
REGALÍAS DIRECTAS Y FONDOS		$490.000.000.000		
REGALÍAS DIRECTAS			$ 98.000.000.000	
FONDOS			$392.000.000.000	
FONDO COMPENSACIÓN REGIONAL				$235.200.000.000
FONDO DESARROLLO REGIONAL				$156.800.000.000

GRÁFICO no. 2.1
DISTRIBUCIÓN RECUSOS SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS



Donde: 1. Total. 2. Fiscalización y geología. 3. Fondo Pensiones Territoriales. 4. Fondo Ciencia y Tecnología. 5. Fondo Ahorro y Estabilización. 6. Regalías directas. 7. Fondo Compensación Regional. 8. Fondo Desarrollo Regional.

La *Ley 1530 de 2012* desarrolló y reglamentó el *Sistema General de Regalías*, estipulado en el *acto legislativo 5 de 2011*. Estableció en su *artículo primero* que el objeto de la *Ley* es "determinar distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el *Sistema General de Regalías*".

Asimismo, la *Ley 1530 de 2012* precisó que su propósito esencial es impulsar la equidad regional en la distribución de los recursos recaudados por regalías provenientes de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Con base en este propósito se plantearon variados objetivos específicos: Distributivo, generar ahorro (pensando hacia el futuro), inversión, estabilidad económica, regulación del gasto estatal, competitividad, fomento y eficiencia regional, promoción de actividades minero-energéticas, cofinanciación nacional-territorial, participación comunitaria (en especial, con grupos étnicos minoritarios), ecología y buen gobierno[996].

996 *Ley 1530 de 2012, artículo 2.*

La *Ley 1530 de 2012* creó novedoso ente mentor, la *comisión rectora*, conformada por: Los titulares de las carteras de los *Ministerios de Minas* y *Hacienda*, director del *Departamento Administrativo de Planeación Nacional*, un senador (miembro de la Comisión V), un representante a la Cámara (perteneciente a la Comisión V), un gobernador de departamento productor (elegido por gobernadores de departamentos productores), un alcalde de municipio productor (elegido por alcaldes de municipios productores), un gobernador de otro departamento (elegido por asamblea de gobernadores) y un alcalde de otro municipio (elegido por asamblea de alcaldes) y sus competencias son: Precisar pautas, reglas, directrices, criterios, procedimientos y métodos que orientan al *Sistema General de Regalías*[997]. Además, precisó sus funciones.

Igualmente, la *Ley 1530 de 2012* determinó importantes aspectos, como: Fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución, giros a beneficiarios de asignaciones y compensaciones directas, inversiones, fondos y otros beneficiarios, régimen presupuestal, evaluación y seguimiento, entre otras consideraciones[998].

Con base en las disposiciones anteriores, se emitió la *Ley 1606 de 2012* que programó presupuesto para el *Sistema General de Regalías*, período bianual 2013 a 2014.

Igualmente, dispuso que los servicios públicos deben cumplir función social, orientarse a resolver necesidades básicas insatisfechas, y otorgó a los municipios la competencia de prestar servicios públicos domiciliarios en condiciones técnicas y financieras satisfactorias, de lo contrario podrán ser entregados en concesió*n* a particulares. En desarrollo al mandato constitucional se consagró la *Ley 142 de 1994*, *Ley de Servicios Públicos Domiciliarios*[999], ratificó a la *Superintendencia de Servicios Públicos* como ente regulador y supervisor, definió empresas de servicios públicos domiciliarios[1000], entre otras decisiones. Al tenor de lo dispuesto por la *Carta Política*, la *Ley 142 de 1994* estableció modelo mixto en la provisión de servicios públicos domiciliarios, otorgó al Estado funciones de supervisión, regulación y planificación y posibilitó la prestación de servicios públicos domiciliarios al sector privado, apoyado en preceptos de libertad, eficiencia y competencia[1001]. Entre otros principios relevantes aplicables al régimen de servicios públicos domiciliarios se destacan: Social[1002], equidad[1003], universalidad[1004], solidaridad o subsidiaridad[1005], utilidad pública o interés general[1006], participación ciudadana o control social[1007], eficiencia[1008], eficacia[1009], economía[1010], suficiencia financiera[1011],

997 *Ley 1530 de 2012*, *artículo 4*.

998 *Ley 1530 de 2012*, *artículo 12*, ss.

999 Se aplica a servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en sector rural.

1000 Entidades que ofrecen y proporcionan servicios públicos domiciliarios o realizan actividades complementarias, constituidas como sociedades por acciones o empresas industriales y comerciales del Estado, por ello, son sujetos pasivos del régimen tributario del impuesto a la renta y complementarios, que podrían concederles exenciones a la capitalización de dividendos. *Ley 142 de 1994*, *artículo 1*.

1001 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *EL IMPACTO DE LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: LOGROS Y DIFICULTADES*. Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales (UNIJUS), Bogotá, 1998. P. 71.

1002 Otorgó carácter *social* a los *servicios públicos domiciliarios*, estableció su índole prioritaria por efecto de su incidencia sobre el bienestar, la calidad de vida y el libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos; precisó el atributo de función social a la propiedad de empresas prestadoras de servicio público. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 11, 13, 16, 40 y 174.

1003 Estipuló prioridad en atención de necesidades básicas insatisfechas, dispuso opción de *subsidios estatales* a pobres, impulsó justicia social, igualdad y libre desarrollo de la personalidad, determinó derechos de usuarios. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 (*numerales 3* y *5*), *3, 9, 13, 67* (*numeral 4*), *86* (*numeral 2*), *87, 89, 99, 100, 101, 102, 103* y *162* (*numeral 10*).

1004 Todos los individuos podrán acceder a servicios públicos. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 (*numeral 8*) y *134*.

1005 Estableció régimen de tarifas diferenciales acorde con capacidad económica del individuo, basado en el estrato socioeconómico, aplicable para la vivienda, que permita contribución amplia de estratos altos y de la actividad industrial y comercial en favor de la población urbana y rural de bajos recursos económicos, *subsidio cruzado*. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 (numeral 8), *87, 89, 97, 101, 102, 103*.

1006 Los *servicios públicos domiciliarios* se califican como esenciales, deben ser resueltos por toda persona, se precisa su carácter prioritario en planes y programas de desarrollo social de entidades territoriales. *Ley 142 de 1994*, *artículos 4, 40, 56*.

1007 La comunidad podrá participar en gestión y supervisión de servicios públicos. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 (*numeral 8*), *27* (*numeral 6*), *62, 63, 64, 65, 66, 80*.

1008 Se propulsa mejor asignación de recursos disponibles, lograr productividad, alcanzar el óptimo en procesos de producción, distribución y consumo; en el régimen de tarifas se entiende por eficiencia económica procurar que se aproximen a precios de mercado competitivo, es decir, que las tarifas tengan en cuenta costos y aumentos de productividad esperados y que se distribuyan entre empresa y usuarios, como ocurre en mercado competitivo. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 (*numeral 5*), *3* (*numeral 3*), *27* (*numerales 3 y 5*), *58, 68, 87, 94, 96, 160*.

1009 Permitir el cumplimiento de objetivos propuestos. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 27 (*numeral 5*), *45*.

1010 Producción de servicios a costos bajos y en condición de calidades satisfactorias; los costos se deben cubrir con las tarifas. *Ley 142 de 1994*, *artículos 34 (numerales 1 y 2), 85, 86, 87, 90, 92, 93, 94, 99 (numeral 6), 163, 164, 172*.

1011 Los ingresos deben cubrir los gastos en la provisión de servicios. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 85, 87, 90, 93, 94 y 99 (numeral 6).

ecología[1012], competitividad[1013], regulación[1014], economía de escala[1015], libertad de provisión[1016], libertad de escogencia[1017], libertad de tarifas[1018], accesibilidad[1019], descentralización[1020], desintegración vertical[1021], neutralidad[1022], continuidad[1023], calidad[1024], cobertura[1025], planificación[1026], información[1027], simplicidad[1028], transparencia[1029], democratización de la propiedad[1030], derechos de petición y de recursos[1031], promoción o estímulo[1032].

Decretó que los tributos de propiedad de los entes territoriales no serán afectados por exenciones u otros beneficios o por gravámenes, excepto contribución de valorización, imprimiéndoles atributos de autonomía. Señaló que solo los municipios podrán gravar la propiedad raíz[1033]. Estableció que resguardos o territorios indígenas son de propiedad colectiva y no enajenables[1034].

Garantizó la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a normas civiles, que no podrán ser desconocidos por leyes posteriores. Estableció que el interés privado deberá acceder al interés público o social. En ese sentido, dispuso la función social de la propiedad, que implica obligaciones. Instituyó, por razones de utilidad pública o interés social, la opción de expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Sin embargo, decretó que en situación de guerra, para atender sus exigencias, podrá ser ordenada la expropiación sin previa indemnización; no obstante, no exime al Estado para responder por el respectivo resarcimiento[1035]. Determinó que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad y la actividad empresarial[1036]. Señaló que el proceso

1012 Se promueve protección a recursos naturales, resarcir daños ocasionados a la naturaleza, defender el medio ambiente, se exigen licencias ambientales y sanitarias. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 3 *(numeral 6), 25, 39 (numeral 1), 162 (numeral 8) y 164.*

1013 Asegurar competencia entre productores y consumidores, evitar mercados imperfectos y abusos por posición dominante y concentración. *Ley 142 de 1994*, *artículos 2 (numeral 6), 34 (numerales 3, 4 y 5), 73, 86 (numeral 3), 98, 133 y 160.*

1014 Evitar abusos por posición dominante y concentración, asegurar servicios satisfactorios para usuarios, prohibir prácticas discriminatorias, restrictivas, abusivas y privilegios injustificados. La *Ley 142 de 1994*, *artículos* 3 *(numeral 3), 11 (numeral 8), 14 (numeral 30), 16, 17, 19 (numerales 11 y 13), 34, 37, 45, 46, 47, 50, 52, 53, 69, 70, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 86 (numerales 1 y 3), 88, 90, 98, 133, 171 (numeral 2).*

1015 Producción en grandes cantidades para reducir costos, en especial fijos. *Ley 142 de 1994*, *artículo* 2 (numeral 7).

1016 Se favorece la iniciativa privada, se estimula presencia de inversionistas privados para generar servicios, se establece como derecho de los ciudadanos organizar y desarrollar empresas prestadoras de servicios públicos. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 3 *(numeral 8), 10, 15, 32 y 86 (numeral 1).*

1017 Erigido como derecho del usuario. *Ley 142 de 1994*, *artículo* 9.

1018 Libertad para determinar tarifas, pero en condiciones de *libertad regulada* y *vigilada*. Las empresas para fijar las tarifas deben ceñirse a fórmulas definidas periódicamente por la respectiva comisión, a excepción tendrán libertad para fijar tarifas si no existe en el mercado posición dominante o prevalece competencia entre los proveedores. *Ley 142 de 1994*, *artículo* 88.

1019 Asegurar acceso a todos, se establecen derechos de usuarios. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 *(numeral 8) y 134.*

1020 Permite disfrute de servicios en todas las áreas geográficas, otorga a entes territoriales facultades para ejercer su provisión, se debe consultar características de cada región, se confirió competencias a municipios y departamentos. *Ley 142 de 1994*, *artículo* 3 *(numeral 3), 5, 6, 7, 20, 23, 178 y 183.*

1021 Fragmentó el proceso en diferentes etapas (construcción, explotación, generación, ejecución, distribución, financiación, oferta, demanda) para otorgar capacidad de inversión y opción de rentabilidad al sector privado. *Ley 142 de 1994*, *artículo 91.*

1022 Asegurar que no existan prácticas discriminatorias. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 3 *(numeral 9) y 87.*

1023 Prestación de servicios sin interrupción, salvo razones de fuerza mayor, caso fortuito, orden técnico o índole económico; se pretende no suspender su provisión. *Ley 142 de 1994*, *artículos 2 (numeral 4), 61, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142 y 143.*

1024 Se debe garantizar satisfactoria prestación del *servicio público*, que asegure *calidad de vida* del usuario *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 *(numeral 1), 3 (numeral 3), 73, 87 (numeral 8), 136, 137 y 160.*

1025 Ampliación permanente del cubrimiento para compensar insuficiencias en capacidad de pago de usuarios. *Ley 142 de 1994*, *artículos* 2 *(numeral 2), 3 (numeral 3), 40, 87 (numeral 8), 160 y 174.*

1026 Orientar la actividad acorde con planes y programas para ser desarrollados con base en políticas públicas impulsadas por la autoridad de cada sector y con base en la aplicación de indicadores de gestión administrativa y financiera; coordinar, programar y planificar diferentes etapas del proceso. *Ley 142 de 1994*, *artículos 3 (numeral 4), 46, 67 (numerales 1, 2, 3, 5 y 7), 163 y 171 (numerales 1 y 4).*

1027 La *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, debe establecer, administrar, mantener y operar *sistema único de información*, que se surtirá de testimonios de prestadores de servicios públicos, sujetos a su control, inspección y vigilancia. *Ley 142 de 1994*, *artículos 53, 79 y 171 (numerales 5 y 6)* y *artículos 14 y 15* de *Ley 689 de 2001.*

1028 La aplicación de tarifas, base y otros elementos para el adecuado cobro del tributo debe ser lo más sencillo posible; del mismo modo, las normas jurídicas aplicables deben ser lo menos complejas posible, deben ser entendidas por la gente del común. *Ley 142 de 1994*, *artículo* 87.

1029 Los actos que se desarrollen en relación con los servicios públicos deben ser de conocimiento general, ampliamente publicitados. *Ley 142 de 1994*, *artículo* 87.

1030 Pretende evitar concentración de la propiedad, propugna por amplia presencia de empresarios en su capital social; impulsa vincular usuarios y trabajadores en la propiedad accionaria. *Ley 142 de 1994*, *artículo* 151.

1031 Usuarios y suscriptores disponen derechos para que se respondan sus solicitudes, consultas y desacuerdos relativos a prestación y cobro del servicio. *Ley 142 de 1994*, *artículos 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158 y 159.*

1032 Impulso a la oferta o demanda de servicios públicos. *Ley 142 de 1994*, *artículo 175.*

1033 *Artículos 204* y *317.*

1034 *Artículo 329.*

1035 *Artículo 59.*

1036 *Artículos 58, 333* y *334.*

económico, la iniciativa privada y la competencia son libres, circunscritas al bien común y restringida a responsabilidades. Otorgó a la empresa el carácter de esencial, garante para lograr el progreso económico y destacó su función social. También, impulsó la democratización del crédito[1037]. Dispuso que el Estado protegerá la propiedad intelectual[1038] y estipuló que el Congreso, mediante ley, regulará el régimen de patentes, marcas, derechos de autor y otras formas de propiedad intelectual[1039]. Estatuyó que el Estado promoverá el acceso gradual de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra[1040]. Estipuló que la propiedad en entidades deportivas y recreativas debe ser de índole demócrata[1041].

Referente al tema de la propiedad, la *Carta Política* no es pura en su concepción filosófica, dado que combina principios de diferentes ideologías. Desde el punto de vista de la concepción liberal se legitima la propiedad privada. En términos de la doctrina social propugna por democratización de la propiedad y por el acceso de trabajadores, campesinos, usuarios y otros grupos sociales vulnerables al acceso de la propiedad. Frente a la escuela neoliberal permite la cesión de propiedad pública a particulares, la opción de gestar servicios públicos por agentes privados e impulsa la eficiencia y la competitividad.

Sobre las bases que se constituyen en la columna vertebral de la orientación del manejo económico, político y social, a continuación se revisará la participación de los diferentes esquemas de Estado en las instituciones políticas colombianas:

Estado absolutista o *dominante*: Estipula como propósitos el logro de la hegemonía, el poder, la acumulación de riqueza y el crecimiento económico. En estos preceptos hay marcada influencia de la ideología mercantilis*ta*. Este esquema se aprecia en diferentes apartes de la *Constitución Política colombiana*, en especial, en tres importantes preceptos incorporados en la *Carta Política*: Monopolios estatales[1042], propiedad exclusiva del Estado del subsuelo[1043] y la incorporación de variadas figuras que lo suscriben en el ámbito del sistema presidencialista, que se estudiarán con detalle adelante.

Los *monopolios estatales* fueron heredado del esquema colonial impuesto por *España* y se mantuvo, en el período republicano. Como se estudió en la parte precedente, hacen parte del denominado *Estado alcabalero*, y se gestaron mediante la figura de estanco, consistente en el uso de herramienta fiscal como mecanismo de exclusividad y saqueo, propio de la ideología mercantilista. Se resaltan los estancos de licores, tabaco, naipes, papel sellado, juegos de suerte y azar, sal y platino, de los que persisten en *Colombia* solo los de licores y juegos de suerte y azar.

De manera equívoca se desarrolla círculo vicioso, el licor origina accidentes y perjuicios a la salud; por ello, los recaudos emanados de su monopolio (producción y comercialización estatal) y por la aplicación de tributos se destinan a la salud. Así, el Estado asume su fabricación y distribución y, con frecuencia, estimula su consumo mediante sugestivas publicidades, que inducen a su demanda. La acción del Estado debería ser preventiva y educativa, se debe disuadir y evitar su comercio, más bien impulsar restricciones a su consumo, dadas sus secuelas. Análogo sucede con otros vicios.

Erigió los monopolios de licores y suerte y azar como arbitrio rentístico estatal, con fines sociales (salud y el primero también para educación), mas facultó al Gobierno para ceder a privados su gestión si las entidades públicas manifiestan ineficiencias. 1) El arbitrio rentístico de loterías[1044] corresponde a departamentos y *Distrito Capital* de *Bogotá*, en términos y condiciones establecidas en la ley de régimen propio que trata el *artículo 336* de la *Constitución Política*, con destino exclusivo a la salud. La renta del monopolio en operación directa[1045] debe consultar: a) Porcentaje de ingresos brutos de cada juego, que

1037 *Artículos 335*.
1038 *Artículo 61*.
1039 *Artículo 150* (numeral *24*).
1040 *Artículo 64*.
1041 *Artículo 52*.
1042 *Artículos 336* y *362*.
1043 *Artículo 332*.
1044 *Constitución Política* (*artículo 336*), *Ley 643 del 2001*, *Decreto Reglamentario 2975 de 2004*, *Ley 223 de 1995*. *Antecedentes: Decreto 1736 de 1986, Decreto 1222 de 1986, Decreto 668 de 1975, Decreto 2000 de 1966, Decreto 766 de 1964, Ley 4 de 1963, Decreto 2554 de 1950, Decreto 1140 de 1943, Decreto 2067 de 1940, Ley 64 de 1923.*
1045 *Ley 643 de 2001*. Realizadas por *departamentos* y *Distrito Capital* por intermedio de empresas industriales y comerciales o sociedades de

deberá ser consignado en cuenta especial, mientras se ejerce la transferencia a la salud. b) Los excedentes obtenidos en la operación de diferentes juegos no podrán ser inferiores a los establecidos como criterio mínimo de eficiencia[1046]. c) La renta a ceder será el *12%* de los ingresos brutos de cada juego. 2) La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolio de los departamentos como arbitrio rentístico. Estas rentas se pueden administrar directamente por empresas industriales o por concesión o arrendamiento a particulares[1047]. El *Decreto 4692 de* 2005 estableció destinación preferente a las rentas obtenidas en ejercicio del monopolio de licores, exigiendo aplicar mínimo el 51% para financiar servicios de salud y educación; igualmente, expresó las actividades factibles de financiar[1048].

La propiedad del Estado del subsuelo asimismo es característica del *Estado absolutista* y también fue herencia del *Estado colonial autócrata*. Es precisado taxativamente en la *Constitución Política* mediante su *artículo 332*.

Maurice Duverger se refirió al *presidencialismo* en los siguientes términos: "El *presidencialismo* constituye aplicación deformada del *régimen presidencial clásico*, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente… Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transformado las instituciones constitucionales de los *Estados Unidos* a sociedad diferente, caracterizada por subdesarrollo técnico, predominio agrario, grandes propiedades agrícolas y semi-colonización por la vecina y poderosa economía de los *Estados Unidos*… Estos elementos hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal…"[1049].

El gran *poder* que adquiere el *Ejecutivo* en las *instituciones colombianas*, esquema *presidencialista*, es evidente en el ordenamiento de la *Carta Política* a través de diferentes preceptos:

1. *Exclusiva iniciativa legislativa*. El Gobierno Nacional es el único que dispone facultades en la iniciativa de leyes[1050], relacionada con temas del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, determinación de la estructura u organización administrativa nacional, celebración de contratos, negociación de créditos y enajenación de bienes nacionales, establecimiento de rentas y fijación de gastos nacionales, funciones del *Banco de la República* y su junta directiva, organización del crédito público, regulación del comercio exterior y del régimen de cambios internacionales, sistema de salarios y prestaciones sociales de empleados públicos, participación de entidades territoriales en ingresos corrientes de la Nación o sistema general de participaciones, autorización de aportes y suscripciones en empresas industriales y comerciales y aquellas que decreten exenciones de impuestos, tasas y contribuciones nacionales[1051].

2. *Estados de excepción*. El gobierno asume poder especial, que le permite dictar decretos legislativos (con fuerza de Ley) y suspender leyes, en tres sucesos: Estado de guerra exterior, estado de conmoción o de perturbación del orden público y estado de emergencia económica, social, ecológica o de calamidad pública[1052].

3. *Facultades legislativas extraordinarias, precisas y pro-témpore*. El Congreso de la República dispone de capacidad para revestir al presidente de facultades extraordinarias, por seis meses como máximo (pro-témpore), para expedir decretos con fuerza de Ley en temas específicos (precisos).

---

capital público

1046 Es causal de enajenación o liquidación la empresa monopolística del Estado y se podrá otorgar a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumpla los requisitos de *eficiencia*, en los términos que determine la ley *-inciso 7 del artículo 336 de la Carta Política-*.

1047 *Constitución Nacional, artículo 336, Decreto 4692 de 2005, Ley 788 de 2002, artículo 51. Antecedentes: Decreto 1222 de 1986, Decreto 2926 de 1983, Ley 14 de 1983, Decreto 071 de 1983, Decreto 1626 de 1951, Ley 20 de 1946, Ley 47 de 1930, Ley 88 de 1928, Ley 34 de 1925, Ley 88 de 1923, Ley 12 de 1923, Ley 4 de 1913, Acto Legislativo 3 de 1910, Ley 88 de 1910, Ley 8 de 1909, Decreto 1344 de 1908, Decreto 244 de 1906, Decreto Legislativo 41 de 1905*.

1048 *Decreto 4692 de 2005, artículos 1 a 3*.

1049 MAURICE DUVERGER. *INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL*. Ariel, Bogotá, 1993. P. 152.

1050 La iniciativa de la ley según la *Constitución* es de la *rama legislativa* y del *gobierno nacional* (*artículo 154*), de la *comunidad* en proporción igual o superior al 5% del censo electoral (*artículo 155*) y de la *Corte Constitucional*, *Corte Suprema de Justicia*, *Consejo de Estado*, *Consejo Superior de la Judicatura*, *Consejo Nacional Electoral*, *procurador general de la nación* y *contralor general de la república* en materias relacionadas con sus funciones (*artículo 156*). Sorpresivamente no se incluye al *fiscal general de la nación*.

1051 *Carta Política*, *artículo 154*.

1052 *Carta Política*, *artículos 212 a 215*.

Estas facultades deben ser solicitadas por el propio gobierno y aprobadas por mayoría absoluta de miembros del Congreso (*Artículo 150, numeral 10*)[1053].

4. *Leyes especiales*. Normas que otorgan gran campo de acción al Gobierno, sin necesidad de recurrir al Legislativo, disponen mayor jerarquía que las leyes ordinarias. Se resaltan: *Leyes estatutarias* (derechos fundamentales, administración de justicia, organización y régimen de partidos políticos, estados de excepción y mecanismos de participación ciudadana[1054]). *Leyes orgánicas* (presupuesto público, plan general de desarrollo, competencias y recursos, ordenamiento territorial y reglamentación del *Congreso de la República*[1055]). *Leyes marco o cuadro* (crédito público, régimen de comercio exterior y cambiario, aranceles y aduana, actividad financiera, bursátil, aseguradora y otras relativas a intermediación financiera y régimen salarial y de prestaciones sociales de empleados públicos y trabajadores oficiales[1056]). Asimismo, *códigos*[1057] y *estatutos generales* (contratación pública).

5. *Facultad reglamentaria*. El Ejecutivo dispone potestad para expedir decretos, resoluciones y órdenes con el propósito de desarrollar, aclarar y ejecutar las leyes[1058].

6. *Objeción o veto de la ley*. El gobierno cuenta con tiempo preciso para objetar total o parcialmente la Ley (en consideración a la magnitud de su articulado). Si la objeción es de índole constitucional, la *Corte Constitucional* decide sobre su exequibilidad (*Artículos 166 y 167*), si corresponde a veto de carácter Legislativo el *Consejo de Estado* resuelve sobre su legalidad.

7. *Sanción de la ley*. Es potestad del gobierno. Solo si este no sanciona en plazo determinado (acorde con la magnitud de su articulado) será promulgada por el presidente del *Congreso* (*Artículos 157 numeral 4, 165, 166, 189 numeral 9 y 200 numeral 1*).

8. *Mensaje de urgencia*. El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para el estudio y aprobación de determinadas leyes, que le otorgan carácter de prelación en el orden del día y deberán ser decididas en cada cámara legislativa antes de 30 días (*Artículo 163*).

Estado liberal. Se incorporaron preceptos como: Defensa de libertades, con énfasis en las económicas[1059], impulsó a la eficiencia y competitividad[1060], protección a la propiedad privada[1061], estimuló y salvaguardia a la acción emprendedora y a la capacidad inventiva[1062] y, acorde con los más radicales, ampara la igualdad[1063]. Criterios derivados de la ideología *liberal* y *clásica*.

Además, instituyó aspectos relevantes en relación con sufragio universal, derecho a elegir y ser elegido, organización electoral y autoridades electorales en su *título IX*, *capítulos 1 y 2*.

El *título II* consagró los *derechos, garantías y deberes*; se resaltan por su amplio corte liberal los siguientes preceptos: Libertad de recolección, tratamiento y circulación de datos e información (*artículo 15*), libre desarrollo de la personalidad (*artículo 16*), prohibición de la esclavitud (*artículo 17*), libertad de conciencia (*artículo 18*), libertad de culto (*artículo 19*), libertad de expresar y difundir pensamientos y opiniones (*artículo 20*), libertad de circulación en el territorio nacional (*artículo 24*), libertad de escoger profesión u oficio (*artículo 26*), libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (*artículo 27*), toda persona es libre (*artículo 28*), libertad de asociación (*artículo 38*).

Estado benefactor. Impulsa la equidad, a través de la instauración del esquema de seguridad social, que se incorpora en diferentes artículos de la *Carta Política colombiana*, en especial se resaltan los *artículos*

1053 *Carta Política*, *artículo 150 (10)*. Estas prerrogativas no pueden ser utilizadas para emitir *códigos*, *leyes estatutarias* y *orgánicas*, *normas generales* o para *decretar impuestos*.
1054 *Carta Política*, *artículos 112, 150 (10), 152, 153, 214, 241 (8)*.
1055 *Carta Política*, *artículos 150 (10), 151, 288, 297, 307, 319, 329, 342, 349, 350*.
1056 *Carta Política*, *artículos 150 (19), 189* (24, 25)
1057 *Carta Política*, *artículos 150 (2, 10), 221, 257 (4), 300* (8)
1058 *Carta Política*, *artículo 189 (11) y 355*.
1059 *Artículo 333* y *Título II*.
1060 *Artículo 334*: Otorga al Estado la *dirección del proceso económico*, le confiere como función *promover la productividad y la competitividad*.
1061 Se resaltan los *artículos 58, 60* y *64*.
1062 *Artículos 61* y *150 (24)*.
1063 Apoyado en los fundamentos de los *derechos del ciudadano*. Se resaltan los *artículos 13, 2 y 7*.

48, 53, 54 y *359*. Principios orientados a la luz de las reformas institucionales efectuadas en *Alemania* en el siglo XIX por el canciller alemán *Otto Von Bismarck*.

Estado planificador. Propugna por ejercer funciones orientadoras por parte del Estado, que en su marco ortodoxo pretende proteger a la clase obrera y consolidar el esquema de *planificación central* (el Estado asume el control total del proceso productivo, distributivo y de consumo), orientado por la concepción *marxista* de dictadura del proletariado y propiedad social sobre los medios de producción. Posteriormente, se ha generalizado y aplicado bajo la concepción de *planificación indicativa* en las economías de mercado.

En la *Carta Política* y, en general, en las instituciones colombianas se resaltan descollantes desarrollos relativos a la *planificación indicativa*. Se destacan del marco constitucional, los siguientes aspectos: El *artículo 334* confirió al Estado la dirección general de la economía, como se expresó anteriormente. El capítulo 2 del Título XII se refiere a planes de desarrollo (*art. 339 a 344*). Obliga a cada gobierno disponer de:

- *Plan nacional de desarrollo económico y social*: Instrumento para la orientación y gestión de las políticas públicas en cada gobierno, en él se deben incorporar propósitos, objetivos, metas, prioridades, estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental; debe corresponder a un lapso de cuatro años que coincide con el período constitucional de cada gobernante en el ámbito nacional y territorial; se ejerce en un marco de mediano plazo y para su ejecución dispone de herramientas de corto plazo, como el *plan de inversiones* y el *presupuesto público anual*.

- *Marco fiscal de mediano plazo*[1064], que debe ser presentado a las comisiones económicas de *Senado* y *Cámara de representantes* para ser estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la ley anual de presupuesto. Es un instrumento ampliamente organizado y completo, útil para la toma de decisiones. Debe incluir los siguientes soportes: Plan financiero, programa macroeconómico plurianual, informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, evaluación de las principales actividades cuasi-fiscales realizadas por el sector público, estimación del costo fiscal de exenciones, deducciones o descuentos tributarios, costo fiscal de leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior, relación de pasivos contingentes e indicadores de gestión presupuestal y de resultado de planes y programas desagregados.

- *Plan de inversiones públicas*, que incluye presupuestos plurianuales de los más representativos programas y proyectos de inversión pública.

- *Sistema nacional de planificación*, compuesto por el *Consejo Nacional de Planeación* (de carácter consultivo, su función es estudiar, analizar y discutir el plan de desarrollo, elaborado por el Gobierno nacional) y los *consejos territoriales de planeación* (designados por los gobiernos territoriales).

- Autoridades de planificación: *Departamento Nacional de Planeación* y *secretarías de planeación* departamentales, distritales y municipales, que deben desempeñar papel trascendental en estas actividades de orientación. Asimismo, se dispuso que se debe contar con *estatuto orgánico de planeación*, consistente en ley marco que reglamenta los procedimientos de elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación de los planes de desarrollo (*Ley 152 de 1994*)[1065].

De otro lado, en consideración a la protección de la clase trabajadora que incorpora el esquema de *planificación central* dentro de la *ortodoxia marxista*, se incluyen aspectos como: Derecho a la negociación colectiva (*artículo 55*), derecho a huelga (*artículo 56*), participación de trabajadores en la gestión de la empresa (*artículo 57*), propiedad asociativa y solidaria (*artículo 58*).

Estado intervencionista. Este esquema de Estado propuesto por *John Maynard Keynes*, precisa propósitos de actuación directa del Estado para atender situaciones de inestabilidad económica. El intervencionismo de Estado es incorporado en el régimen constitucional colombiano en diferentes apartes. Se resaltan

1064 *Artículo primero* de la *Ley 819 de 2003*.

1065 Asimismo, se resaltan los *artículos 150 (3), 200 (3), 300 (3), 305 (4), 313 (2), 315 (5), 322, 325, 330 (2), 306* sobre las prerrogativas de aprobación y presentación por parte del Legislativo y las corporaciones administrativas de elección popular y el ejecutivo respectivamente).

los *artículos 334* (el Estado intervendrá… para racionalizar la economía con el fin de conseguir… la preservación de un ambiente sano… y para dar pleno empleo a los recursos humanos), *371 a 373* (*capítulo 6* del *título XII*, banca central), *335* (intermediación financiera), *150 (7), 300 (7)* y *313 (6)* (actuación del Estado a través del sector descentralizado: Establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado, sociedades de economía mixta, corporaciones autónomas regionales, empresas sociales del Estado, entre otras entidades).

Estado asistencial o social. Impulsa la justicia social y la equidad de manera genérica, pensando en los grupos sociales menos favorecidos: Marginados, indigentes, desempleados, desplazados, grupos minoritarios, población vulnerable (incapacitados física o mentalmente, ancianos, infantes, juventud, madre cabeza de familia, etc.). En la *Carta Política*, *título II*, se incorporan numerosas garantías de amplio contenido social, que pretenden asegurar derechos esenciales. Se resaltan los derechos y garantías dispuestos para: en general (*artículo 2*), diversidad étnica y cultural (*artículo 7*), protección a la riqueza cultural y natural (*artículo 8*), derecho a la vida (*artículo 11*), derechos, libertades y oportunidades sin discriminación (*artículo 13*), personería jurídica (*artículo 14*), intimidad (*artículo 15*), desarrollo de la personalidad (*artículo 16*), rectificación (*artículo 20*), honra (*artículo 21*), paz (*artículo 22*), derecho de petición (*artículos 23* y *219*), libre circulación (*artículo 24*), trabajo (*artículo 25*), debido proceso (*artículo 29*), asociación (*artículo 38*), protección integral de la familia y al divorcio (*artículo 42*), no discriminación a la mujer (*artículo 43*), protección a grupos vulnerables: Mujer cabeza de familia (*artículo 43*), infancia (*artículo 44*), adolescentes (*artículo 45*), ancianos (*artículo 46*), disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (*artículo* 47) y minusválidos (*artículo 54*), seguridad social (*artículo 48*), salud y saneamiento ambiental (*artículo 49*), salud gratuita a niños menores de un año (*artículo 50*), vivienda digna (*artículo 51*), recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre (*artículo 52*), igualdad de oportunidades laborales (*artículo 53*), ubicación laboral y garantía a minusválidos al derecho al trabajo (*artículo 54*), negociación colectiva (*artículo 55*), huelga (*artículo 56*), participación de trabajadores en gestión de la empresa (*artículo 57*), interés social o público es superior al interés privado o particular, propiedad desempeña función social y se protege y promueve las formas asociativas y solidarias de propiedad (*artículo 58*), inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad de bienes de uso público (*artículo 63*), acceso a la propiedad de la tierra a trabajadores agrarios (*artículo 64*), protección a la producción de alimentos (*artículo 65*), condiciones especiales al crédito agropecuario (*artículo 66*), educación (*artículo 67*), erradicación del analfabetismo y acceso a la educación (*artículo 68*), condiciones especiales al crédito a la educación superior (*artículo 69*), cultura (*artículo 70*), ciencia (*artículo 71*), patrimonio cultural (*artículo 72*), documentos públicos (*artículo 74*), ambiente sano (*artículo 79*), aplicación inmediata de la Ley (*artículo 85*), tutela (*artículos 86 y 282 numeral. 3*), derechos para extranjeros (*artículo 100*), réplica de la información (*artículo 112*), derecho internacional comunitario (*artículos 214 numeral* 2).

El *capítulo 5* del *título XII* hace referencia a la *finalidad social del Estado y de los servicios públicos*, que se desatacan como disposiciones de carácter social: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado (*artículo 366*), los servicios públicos ejercen función social (*artículo 365*), los servicios públicos domiciliarios deberán tener en cuenta criterios de redistribución del ingreso, solidaridad y costos (*artículo367*) y se otorgan subsidios sociales a servicios públicos domiciliarios para familias de bajos ingresos (*artículo 368*). El *capítulo 4* del *título XII*, relacionado con competencias y recursos, otorga crucial importancia a la población con necesidades básicas insatisfechas y a la inversión social para la distribución y destino del situado fiscal y la participación de municipios en los ingresos corrientes de la Nación (fusionados en el sistema general de participaciones)[1066].

Asimismo, se destacan otras disposiciones de índole social: Acceso efectivo de bienes y servicios a la población de bajos ingresos (*artículo 334*), función social de la empresa que implica obligaciones (*artículo 333*) y, al interior del presupuesto público se incorporó el componente denominado gasto público social, que es de carácter prioritario, debe consultar la población con necesidades básicas insatisfechas, y su participación dentro del gasto total no debe reducirse con respecto del período inmediatamente anterior (*artículo 350*).

1066 *Artículos 356* a *364.*

Igualmente, se acogieron otros desarrollos sociales: Democratización participativa, democratización del crédito, conformación de entidades territoriales indígenas y consagró a los resguardos como enclaves que propician la propiedad colectiva, estableció que los empleos de órganos y entidades del Estado son de carrera administrativas que deben ser asumidos acorde con méritos profesionales, técnicos y científicos[1067].

Se ejercen en la *Carta Política* importantes contrapesos, que pretenden impulsar el equilibrio o ponderación entre ramas del poder público y la salvaguardia de las instituciones, de esta forma se precisan diferentes controles que resulta interesante abordarlos en esta sección:

- *Control político*: Es estipulado en el *artículo 114*, al disponer: "Corresponde al *Congreso de la República* reformar la *Constitución*, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración…".
- *Control jurídico*: Se instaura en diferentes artículos de la *Constitución Política*, se resaltan: "A la *Corte Constitucional* se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la *Constitución*, en los estrictos y precisos términos de este artículo…" (*artículo 241*). "Los fallos que la *Corte* dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional…" (*artículo 243*). "La *Corte Constitucional* comunicará al presidente de la República o al presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto la constitucionalidad de normas dictadas por ellos…" (*artículo 244*). "Son atribuciones del *Consejo de Estado*: …Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la *Corte Constitucional*" (*artículo 237*). "La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial" (*artículo 238*).
- *Control social*: También se instituye en variados apartados de la *Constitución Política*, se descuellan: "Son fines esenciales del Estado: …facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación…" (*artículo 2*). "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público…" (*artículo 40*). "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan" (*artículo 103*). "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados" (*artículo 270*). "Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de zonas rurales…" (*artículo 318*).
- *Control fiscal*: Asimismo se instituye en diferentes artículos de la *Carta Política*, sobresalen: "El control fiscal es función pública que ejercerá la *Contraloría General de la República*, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación… Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley… La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales…" (*artículo 267*). "Los resultados de indagaciones preliminares adelantadas por la *Contraloría* tendrán valor probatorio ante la *Fiscalía General de la Nación* y el juez competente" (*artículo 271*). "La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva… La de municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto

1067 Respectivamente: *Artículos 40, 45, 95 (5), 103, 152 (d), 241 (2 y 3) y 260; 335; 329 y 330, y 125 y 268 (10).*

de contralorías municipales…" (*artículo 272*). "La vigilancia de la gestión fiscal de la *Contraloría General de la República* se ejercerá por un auditor…" (*artículo 274*).

- *Control disciplinario*: De igual forma se erige en diferentes artículos de la *Constitución Política*, despuntan: "El procurador general de la nación es el supremo director del *Ministerio Público*" (*artículo 275*). "El procurador general de la nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: …Vigilar el cumplimiento de la *Constitución*, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos… Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas… Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas… ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley… Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales…" (*artículo 277*).
- *Control Interno*: En la *Carta Política* es previsto en el *artículo 269*, que dispuso: "En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de *control interno*, de conformidad con lo que disponga la ley…".

Estado dual o mixto. Impulsa acción armonizada y concertada entre el sector público y privado, para que, a cambio de enfrentarse, puedan ejercer acciones mancomunadas. La acción del Estado se interpreta de manera empresarial, a la luz del esquema propuesto por *Schumpeter*.

En la *Carta Política* se ejercen pocos desarrollos en relación con el proceso de *cooperación público* y *privado*. Sin embargo, se rescatan algunas directrices, como:

- "El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial" (*artículo 333*).
- "El Gobierno enajenará y 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…" (*artículo 336*).

Igualmente, las instituciones colombianas prevén el proceso de colaboración entre particulares y Estado mediante las sociedades de economía mixta, que se desarrollan a través del derecho administrativo y que es tocado tímidamente por la *Carta Política*[1068].

Estado regulador. Cede actividades que tradicionalmente estaban concentradas en el Estado a los particulares, mediante el impulso de instrumentos como: Privatización, competitividad, gestión eficiente, liberalización, desreglamentación, desconcentración y, en especial, regulación, que corresponde a controles que deben implantarse para proteger a usuarios y consumidores frente a factibles abusos por posición dominante causados por imperfecciones del mercado y por concentración.

En el *marco constitucional colombiano* se aprecian importantes disposiciones de índole *regulador*, se hace énfasis en las siguientes: "… El Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" (*artículo 333*); se consagra la acción de tutela, como mecanismo para "reclamar ante los jueces… la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública…" (*artículo 86*); acceso a la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas jurídicas (*artículo 87*); acciones populares para "protección de derechos e intereses colectivos, referentes a patrimonio, espacio, seguridad y salubridad públicos, moral administrativa, ambiente, libre competencia económica y otros de similar naturaleza" (*artículo 88*); defensa de derechos humanos, a través de la *Defensoría del Pueblo* (*artículos 281 a 284*); derecho de petición (*artículo 23*); actuación estatal para "evitar prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético" (*artículo 75*); regulación de la "actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público" (*artículo 335*); función del presidente

1068 A través de sus *artículos 150 (7), 300 (7) y 313 (6).*

de "ejercer inspección, vigilancia y control sobre personas que realicen actividad financiera, bursátil, aseguradora" (*artículo 189 numeral 24*).

Igualmente, en el marco de la organización administrativa del Estado se incorporan, como entidades adscritas del orden centralizado, las *superintendencias* [1069], con el objeto de ejercer la policía económica o control, inspección o vigilancia de actividades productivas y distributivas de bienes y servicios vulnerables o que representan riesgos para la comunidad (la *Carta Política* se refiere solo a servicios públicos domiciliarios, *artículo 370*).

La *Ley 489 de 1998* diferenció entre superintendencias con y sin personería jurídica. Las superintendencias con personería jurídica son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, que se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y, en lo no previsto en ella, al de establecimientos públicos[1070]. Las superintendencias sin personería jurídica hacen parte del sector central de la administración pública nacional, están adscritas a ministerios o departamentos administrativos, son organismos creados por ley, con autonomía administrativa y financiera[1071]. Todas ellas cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el presidente de la República previa autorización legal.

En el mismo sentido, la *Constitución Política* prevé diferentes mecanismos de *regulación* para actuaciones de funcionarios públicos: Control fiscal a cargo de la *Contraloría General de la República*[1072], control disciplinario a través del *Ministerio Público*, *Procuraduría General de la Nación*, *Defensoría del Pueblo* y *personerías*[1073] y el control penal por medio de la *Fiscalía General de la Nación*[1074]. Tema estudiado con detalle anteriormente.

Estado neoliberal: Se resalta la autorización otorgada al gobierno para privatizar (venta, concesión u otra figura) entidades monopólicas estatales. Consagra el *artículo 336*: "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".

En conclusión, fundamentalmente preocupa de las instituciones constitucionales su complejidad, que incorpora amalgama de sistemas de Estados, muchas veces contradictorios, su falta de unanimidad ideológica, su amplitud, la incorporación de tópicos que no deben ser propios de la *Carta Política* y el exceso de poder que se otorga al presidente, generando esquema *presidencialista*.

Entre los aspectos favorables de la carta se menciona su alto contenido social, otorgándole importancia a aspectos como defensa a grupos vulnerables y minoritarios, protección al medio ambiente y al patrimonio cultural y natural del país, estímulo a la actividad solidaria, a la participación ciudadana, al desarrollo comunitario y a la democratización participativa, fomento a la descentralización y desconcentración, fortalecimiento a la justicia, salvaguardia del ciudadano, mediante sistemas novedosos de protección, y promoción del interés colectivo.

1069 En el marco institucional colombiano, entre otras, se resaltan las siguientes superintendencias: Financiera, de Industria y Comercio, de Notariado y Registro, de Puertos, de Salud, de Servicios Públicos Domiciliarios, de Sociedades, de Subsidio Familiar y de Vigilancia y Seguridad Privada.

1070 *Artículo 82* de la *Ley 489 de 1998*.

1071 *Artículos 38, 39, 49 y 65* de la *Ley 489 de 1998*

1072 La *Contraloría General de la República* vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación (control al manejo del presupuesto público nacional, es decir, el destino otorgado a ingresos y gastos públicos nacionales, erario público). Igualmente, en el campo territorial existen contralorías departamentales, distritales y municipales, que ejercen vigilancia a la gestión fiscal en sus respectivos ámbitos. *Título X, Capítulo I, artículos 267 a 274* de la *Carta Política*.

1073 La *Procuraduría General de la Nación*, como dirección del *Ministerio Público*, entre otras funciones, ejerce el poder disciplinario y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. *Título X, Capítulo II, artículos 275 a 284* de la *Carta Política*. En el contexto municipal operan las Personerías.

1074 La *Fiscalía General de la Nación*, entre otras funciones, asegura la competencia de los presuntos infractores de la Ley Penal. *Título VIII, Capítulo VI, artículos 249 a 253* de la *Carta Política*.

BIBLIOGRAFÍA

BEL GEORGES LEMAITRE [spaceboy.nasda.go.jp].

ABEL GEORGES LEMAITRE [www.searchet.com].

ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA. Lerner, Bogotá, 1986.

ADAM PRZEWORSKI. DEMOCRACIA Y MERCADO. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961.

ADAM SMITH INSTITUTE. PRIVATIZATION WOLDWIDE. Print Service London, London, 1986.

ADOLFO FIGUEROA. "DESARROLLO AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

ALAIN HUS. LOS ETRUSCOS. Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

ALAIN TOURAINE. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

ALBERTO AZZENA. NATURA E LIMITI DELL'ECCESSO DI POTERE AMMINISTRATIVO. Milano, Giuffrè, 1976.

ALEJANDRO GARCÍA. CIVILIZACIÓN Y SALVAJISMO EN LA COLONIZACIÓN DEL NUEVO MUNDO: UN ENSAYO SOBRE LA PENETRACIÓN DE LA CULTURA EUROPEA. Universidad de Murcia, Murcia, 1986.

ALEKSANDR VASILEVICH MISHULIN. HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD. Futuro, Buenos Aires, 1958.

ALESSANDRO PIZZORUSO. LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY Y SANTIAGO MADISON. EL FEDERALISTA. Panamericana, México, 1943.

ALEXEI JULIO. "ECONOMÍA Y ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL" en TEORÍAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS DEL ESTADO. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE. LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

ALFONSO GARCÍA-GALLO. ESTUDIOS DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972.

ALFONSO GARCÍA-GALLO. LOS ORÍGENES ESPAÑOLES DE LAS INSTITUCIONES AMERICANAS: ESTUDIOS DE DERECHO INDIANO. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1987.

ALFRED MARSHALL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA. Biblioteca Ciencias Sociales, Madrid, 1948.

ÁLVARO TIRADO MEJÍA. ASPECTOS SOCIALES DE LAS GUERRAS CIVILES EN COLOMBIA. Bibliotecas Básica Colombiana, Bogotá, 1976.

ALVIN H. HANSEN POLÍTICA FISCAL Y CICLO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

AMATYA SEN. BIENESTAR, JUSTICIA Y MERCADO. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997.

AMARTYA SEN. LA DESIGUALDAD ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

AMATYA SEN. LIBERTAD Y DESARROLLO. Planeta, Bogotá, 2001.

ANDRÉ FROSSARD. DIOS EXISTE: YO ME LO ENCONTRÉ. RIALP, Madrid, 1983.

ANDRÉ FROSSARD. LA FE Y BIG BANG. [www.encuentra.com].

ANDRÉ FROSSARD. NO OLVIDÉIS EL AMOR. Palabra, Madrid, 2010.

ANDRÉ GUNDER FRANK. AMÉRICA LATINA: SUBDESARROLLO O REVOLUCIÓN. Era, México, 1976.

ANDRÉ GUNDER FRANK. CAPITALISM AND UNDERDEVELOPMENT IN LATIN AMERICA. Monthly Review Press, Nueva York, 1967.

ANDRÉ JARDÉ. LA FORMACIÓN DEL ESTADO GRIEGO en LA EVOLUCIÓN DE LA HUMANIDAD. Barna, Barcelona, 1926.

ANDRÉ JARDÉ LA FORMACIÓN DEL PUEBLO GRIEGO. UTEHA, México, 1960.

ANDRÉ PIGANIOL. HISTORIA DE ROMA. EUDEBA, Buenos Aires, 1971.

ANNE PEARSON. ANCIENT GREECE. Alfred A. Knopf, New York, 1992.

ANTHONY DOWNS. AN ECONOMIC ANALYSIS OF DEMOCRACY. Harper & Row, New York, 1957.

ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. CONSIDERACIONES SOBRE LA MARCHA DE LAS IDEAS Y DE LOS ACONTECIMIENTOS EN LOS TIEMPOS MODERNOS. Nacional, Madrid, 1942.

ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. INVESTIGACIONES ACERCA DE LOS PRINCIPIOS MATEMATICOS DE LA TEORIA DE LAS RIQUEZAS. Alianza Editorial, Madrid, 1969.

ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. TRATADO DEL ENCADENAMIENTO DE LAS IDEAS FUNDAMENTALES EN LAS CIENCIAS Y EN LA HISTORIA. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946.

ANTOINE DE MONTCHRESTIEN. TRAICTE DE L'ECONOMIE POLITIQUE. E. Plon, París, 1889.

ANTONIO AMORTH. CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO. Giuffrè, Milano, 1947.

ANTONIO DOUGNAC RODRÍGUEZ. MANUAL DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO. Universidad Nacional Autónoma, México, 1994.

ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

ANTONIO JOSÉ RIVADENEIRA VARGAS. HISTORIA CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 1510-2000. Editorial Bolivariana Internacional, Tunja, 2002.

ANTONIO PAPELL CERVERA. LA MONARQUÍA ESPAÑOLA Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO. Labor, Barcelona, 1980.

ANTONIO SERRA. BREVE TRATTATO DELLE CAUSE CHE POSSONO FAR ABBONDARE LI REGNI D'ORO E ARGENTO DOVE NON SONO MINIERE, CON APPLICAZIONE AL REGNO DI NAPOLI, 1613 [https://it.wikisource.org/].

ARIELA RUIZ CARO. TENDENCIAS RECIENTES DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO. CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

ARISTÓTELES. ÉTICA NICOMAQUEA. LA POLÍTICA. Porrúa, México, 1985.

ARMANDO SUESCÚN MONROY. "EL DERECHO CHIBCHA" en HISTORIA DEL DERECHO. REVISTA NUEVA ÉPOCA. No. 15. Año VII. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Bogotá, 2001.

ARMANDO SUESCÚN MONROY. EL DERECHO CHIBCHA: SIGLO IX-SIGLO XVI. Tomo I. DERECHO Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE COLOMBIA. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1998.

ARMANDO SUESCÚN MONROY. EL DERECHO COLONIAL. Tomo II. DERECHO Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DE COLOMBIA. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1998.

ARNALDO MOMIGLIANO. LA HISTORIOGRAFÍA GRIEGA. Crítica, Barcelona, 1984.

ARTHUR CECIL PIGOU. A STUDY ON PUBLIC FINANCE. MacMillan, London, 1928.

ARTHUR CECIL PIGOU. INDUSTRIAL FLUCTUATIONS. MacMillan, Londres, 1927.

ARTHUR CECIL PIGOU. LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR. Aguilar, Madrid, 1946.

ARTURO VALENCIA ZEA Y ÁLVARO ORTIZ MONSALVE. DERECHO CIVIL: PARTE GENERAL Y PERSONAS. Temis, Bogotá, 2000.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS". [http://www.un.org].

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. LAS IDEAS POLÍTICAS EN LA HISTORIA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.

AUGUSTO MONTENEGRO GONZÁLEZ. HISTORIA DEL ANTIGUO CONTINENTE. Norma, Bogotá, 1994.

AVERIL CAMERON. EL MUNDO MEDITERRANEO EN LA ANTIGUEDAD TARDIA: 395-600. Crítica,

Barcelona, 1998.

BANCO CAFETERO. DIAGNÓSTICO SOBRE CRISIS EN EL SECTOR FINANCIERO. Mimeógrafo. Unidad de Planeación y Estudios Económicos, Bogotá, 1984.

BANCO CAFETERO. HISTORIA DE LA BANCA EN COLOMBIA. Mimeógrafo, Bogotá, 1982.

BANCO MUNDIAL. "EL ESTADO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN" en INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1997. BIRF, Washington, 1997.

BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT. DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES. Porrúa, México, 1985.

BARTOLOMÉ DE LAS CASAS. BREVÍSIMA RELACIÓN DE LA DESTRUCCIÓN DE LAS INDIAS. Cátedra, Madrid, 1995.

BERNARDO DE SAHAGÚN. FLORENTINE CODEX: GENERAL HISTORY OF THE THINGS OF NEW SPAIN. School of American Research, Santa Fe (New Mexico, USA), 1975.

BERNARDO GAITÁN MAHECHA. MISIÓN HISTÓRICA DEL FRENTE NACIONAL: DE LA VIOLENCIA A LA DEMOCRACIA. Revista Colombiana, Bogotá, 1966.

BERNARDO WARD. PROYECTO ECONÓMICO EN QUE SE PROPONEN VARIAS PROVIDENCIAS, DIRIGIDAS A PROMOVER LOS INTERESES DE ESPAÑA CON LOS MEDIOS Y FONDOS NECESARIOS PARA SU PLANIFICACIÓN. Viuda de Ibarra, hijos y compañía., Madrid, 1787.

BERTIL OHLIN. INTERREGIONAL AND INTERNATIONAL TRADE. Cambridge, Harvard University Press, 1933.

BOB JESSOP. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR: HACIA UNA NUEVA TEORÍA DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES. Siglo del Hombre, Bogotá, 1999.

C. H. HARINA. EL IMPERIO ESPAÑOL EN AMÉRICA. Alianza, México, 1990.

C. M. BOWRA. LA AVENTURA GRIEGA. Guadarrama, Madrid, 1960.

C. W. CERAM (KURT WILHELM MAREK). DIOSES, TUMBAS Y SABIOS. Círculo De Lectores, Barcelona, 1982.

CAMILLO AUSIELLO ORLANDO. PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE ED ALTRI STUDI. Giuffrè, Milano, 1957.

CAMILO VÁSQUEZ-COBO CARRIZOSA. EL FRENTE NACIONAL: SU ORIGEN Y DESARROLLO. Id. EMILIO PERINA. EL FRENTE NACIONAL. Directrices, Bogotá, 1963.

"CAPITANES GENERALES" en ENCICLOPEDIA ENCARTA 2000.

CAMILO VELÁSQUEZ TURBAY. DERECHO CONSTITUCIONAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.

CARL HENRIK LANGEBAEK RUEDA. JORGE ORLANDO MELO (Pr.). HISTORIA DE COLOMBIA: EL ESTABLECIMIENTO DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA. Presidencia de la República, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1996.

CARL GRIMBERG. GRECIA en HISTORIA UNIVERSAL. Círculo de Lectores, Bogotá, 1984.

CARL SAGAN. COSMOS. Planeta, Barcelona, 1986.

CARL SCHMITT. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.

CARLOS AZEGLIO CIAMPI. SFIDA ALLA DISOCCUPAZIONE. Laterza, Bari, 1996.

CARLO AZEGLIO CIAMPI. VERSO UN NUOVO MODO DI GOVERNARE en Nuova Antología, Roma, 1995.

CARLO CHIMENTI. IL CONTROLLO PARLAMENTARE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO. Giuffrè, Milano, 1974.

CARLOS ALBERTO MORA PEÑA. HISTORIA SOCIO-ECONÓMICA DE COLOMBIA. Norma, Bogotá, 1985.

CARLOS BERNAL PULIDO. EL DERECHO DE LOS DERECHOS. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

CARLOS EDUARDO VÉLEZ. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD: LOGROS Y EXTRAVÍOS.

Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996.

CARLOS GISPERT. ENCICLOPEDIA AUTODIDACTA OCÉANO. Vol. VII. Océano, Barcelona, 1995.

CARLOS J. MEDELLÍN Y CARLOS MEDELLÍN F. LECCIONES DE DERECHO ROMANO. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985.

CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES DE COLOMBIA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.

"CASA DE CONTRATACIÓN" [www.galeon.com].

CATALINA BOTERO, JUAN FERNANDO JARAMILLO Y RODRIGO UPRIMNY YEPES. "LIBERTAD DE INFORMACIÓN, DEMOCRACIA Y CONTROL JUDICIAL: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA EN PERSPECTIVA COMPARADA" en ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO. CIEDLA, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2000.

CAYO JULIO CÉSAR. COMENTARIOS DE LA GUERRA CIVIL. Sarpe, Madrid, 1985.

CAYO JULIO CÉSAR. COMENTARIOS DE LA GUERRA DE LAS GALIAS. Espasa-Sarpe, Madrid, 2001.

CELSO FURTADO. DESARROLLO Y SUBDESARROLLO. EUDEBA, 1964.

CENTRO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA INVESTIGACIÓN EN LAS POLÍTICAS Y LA EDUCACIÓN. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS. Manila, Filipinas, 24 a 26 de noviembre del 2000 [www.twnside.org.sg]. DECLARACIÓN DEL AÑO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO.

CHARLES NICHOLL. LÉONARD DE VINCI: BIOGRAPHIE. Actes Sud, Arles, 2006.

CHARLES ROBERT DARWIN. EL ORIGEN DE LAS ESPECIES. Sarpe, Madrid, 1983.

CIENCIA [www.azc.uam.mx].

CIVILIZACIÓN II [www.geocities.com].

CLAIRE PRÉAUX. EL MUNDO HELENÍSTICO. GRECIA Y ORIENTE, DESDE LA MUERTE DE ALEJANDRO HASTA LA CONQUISTA DE GRECIA POR ROMA (323-146 a. C.). 2 vols. Labor, Barcelona, 1984.

CLAUS OFFE. CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR. Alianza, Madrid, 1990.

CLÉMENT THIBAUD. REPÚBLICAS EN ARMAS: LOS EJÉRCITOS BOLIVARIANOS EN LA GUERRA DE INDEPENDENCIA EN COLOMBIA Y VENEZUELA. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Bogotá, 2003.

COLOMBIA EN LA COLONIA [www.aldeaeducativa.com].

CONCILIO DE TRENTO [www.encuentra.com].

CONCILIO DE TRENTO [www.scuolascacchi.com].

"CONQUISTA DE LAS INDIAS" [www.omega.ilce.edu.mx].

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1960-1970). El Mundo, Cali, 1962.

CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. "MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES AMERICANOS". SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA, Washington, 2001 [www.oas.org].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). EL PROBLEMA LABORAL COLOMBIANO. Contraloría General de la República, Bogotá, 1987.

CRONOLOGÍA POLÍTICA en L'EGITTO, LA GRECIA E L'ARTE DELLE ORIGINI en GRANDE STORIA DELL'ARTE. Einaudi e La Reppubblica, Roma, 2001 (C. D.).

DANIEL MORENO. ESTUDIO PRELIMINAR a la obra de MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT MONTESQUIEU, BARÓN DE LA BRÈDE Y DE. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES. Porrúa, México, 1985.

DANTE ALIGHERI. CONVIVIO. Cátedra, Madrid, 2005.

DANTE ALIGHERI. LA DIVINA COMEDIA. Eliver libros digitales, Barcelona, 2012.

DANTE ALIGHERI. ON WORLD-GOVERNMENT OR DE MONARCHIA. Wildside Press, Maryland, 2009.

DANTE ALIGHERI. VITA NOVA. Einaudi, Firenze, 1932.

DARON ACEMOGLU Y JAMES A. ROBINSON. "POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES?". Deusto Planeta, Bogotá, 2013.

DAVID HUME. ENSAYOS ECONÓMICOS. Sociedad Española de Librería, Madrid, 1928.

DAVID HUME. ENSAYOS POLITICOS Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

DAVID HUME. POLITICAL DISCOURSES. Kincaid & Donaldson, Edinburg, 1752.

DAVID HUME. THE HISTORY OF ENGLAND. A. Millar, London, 1754.

DAVID HUME. TRATADO DE LA NATURALEZA HUMANA. Orbis, Barcelona, 1984.

DANIEL P. MOYNIHAN. WELFARE REFORM. CONSENSUS OR CONFLICT? James S. Denton, University Press of America, Lanham, 1988.

DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973.

DEBEMOS CREER EN EL BIG BANG? [www.fcaglp.unlp.edu.ar].

DENIS DIDEROT. OBRAS ESCOGIDAS. Clásicos Jackson, México, 1968. Volume XXXIII.

DENIS DIDEROT Y JEAN LE ROND D'ALEMBERT. LA ENCICLOPEDIA. Guadarrama, Madrid, 1974.

DENNIS H. ROBERTSON. ENSAYOS SOBRE LA TEORIA MONETARIA. Aguilar, Madrid, 1961.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Banco de la República, Bogotá, 1976.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. DNP, Bogotá, 2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CAMBIO CON EQUIDAD: PLAN DE DESARROLLO 1983-1986. Antares, Bogotá, 1983.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. GUÍAS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: PLAN DE DESARROLLO 1971-1973. DNP, Bogotá, 1971.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1990-1994. Servigraphic, Bogotá, 1991.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LAS CUATRO ESTRATEGIAS. Andes, Bogotá, 1972.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE ECONOMIA SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO 1987-1990. Editorial Presencia, Bogotá, 1987.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE INTEGRACION NACIONAL: PLAN DE DESARROLLO 1979-1982. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1980.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2002-2006): HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2006-2010): ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2010-2014): PROSPERIDAD PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2014-2018): TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. DNP, Bogotá, 2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1969-1972. DNP, Bogotá, 1969.

DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA [www.unilibrebaq.edu.co].

DESCARTES, BACON, HOBBES, SPINOZZA [www.artehistoria.com].

DIANE A. S. STUCKART. THE QUEEN'S GAMBIT: A LEONARDO DA VINCI MYSTERY. Berkley Hardcover, Berkley, 2008.

DIEGO YOUNES MORENO. DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO. Biblioteca Jurídica Oike y ESAP, Bogotá, 1993.

DIONISIO DIAS CARNEIRO Y ROGELIO L. F. WERNECK. "DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y AJUSTE FISCAL" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA. Tercer Mundo y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

DIRECCIÓN ESTUDIOS SECTORIALES, CONTRALORÍA DELEGADA PARA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CRISIS DEL SECTOR FINANCIERO. Mimeógrafo, Bogotá, 2002.

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. LA TRIBUTACION DE LA RENTA PROVENIENTE DE LOS NEGOCIOS Y DEL CAPITAL EN COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1988.

E. DENNIGER. "RACIONALIDAD TECNOLÓGICA, RESPONSABILIDAD ÉTICA Y DERECHO POSTMODERNO" en DERECHOS HUMANOS Y CONSTITUCIONALISMO ANTE EL TERCER MILENIO. Marcial Pons, Madrid, 1996.

EDGAR JOSEPH FEUCHTWANGER. BISMARCK. Routledge, London, 2002.

ECA - WATCH. GUÍA PARA LA VIGILANCIA SOCIAL DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA EN TERRITORIOS INDÍGENAS: LA EXPERIENCIA DEL PUEBLO INDÍGENA CHIQUITANO EN EL GASODUCTO LATERAL CUIABA. [www.eca-watch.org].

EDUARD JAN BOMHOFF. INFLATION, THE QUANTITY THEORY AND RATIONAL EXPECTATIONS. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980.

EDUARDO BUSTELO Y ALBERTO MINUJÍN. "LOS EJES PERDIDOS DE LA POLÍTICA SOCIAL" en PAPELES POLÍTICOS, No. 5, abril de 1997, Bogotá.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRIA. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Civitas, Madrid, 1996.

EDUARDO JORGE RABINOVICH. LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL. Instituto Nacional de Planificación, Buenos Aires, 1975.

EDUARDO ROZO ACUÑA. LA CARTA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

EDWARD EMILY GIBBON. HISTORIA DE LA DECADENCIA Y RUINA DEL IMPERIO ROMANO. Turner, Madrid, 2007.

EDWARD J. AMADEO Y JOSÉ MARCIO CAMARGO. "SHOCKS HETERODOXOS Y CONCERTACIÓN SOCIAL" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA. Tercer Mundo y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

EDWARD MISSELDEN. FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH. Waterson, London, 1622.

EDWARD MISSELDEN. THE CENTER OF THE CIRCLE OF COMMERCE Waterson, London, 1623.

EDWIN OLIVER JAMES. LOS DIOSES EN EL MUNDO ANTIGUO: HISTORIA Y DIFUSIÓN DE LA RELIGIÓN EN EL ANTIGUO ORIENTE PRÓXIMO Y EN EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL. Guadarrama, Madrid, 1962.

EDWIN POWELL HUBBLE. THE OBSERVATIONAL APPROACH TO COSMOLOGY. Oxford University Press, Oxford, 1986.

EDWIN POWELL HUBBLE. THE REALM OF THE NEBULAE. Yale University Press, New Haven, 1982.

"EL CONSEJO REAL Y SUPREMO DE INDIAS" [www.cddhcu.gov.mx].

EL FANTASMA DE OCTUBRE EN LOS MERCADOS MUNDIALES [www.sudaval.com].

"EL GOBIERNO COLONIAL" [www.saboratequila.galeón.com].

EL LIBRO [inventos.hypermart.net].

EL MERCANTILISMO [economistasonline.blogspot.com].

EL 'NEW DEAL' ARGENTINO [faculty.haas.berkeley.edu].

ELENA CASSIN, JEAN BOTTÉRO Y JEAN VERCOUTTER. LOS IMPERIOS DEL ANTIGUO ORIENTE: DEL PALEOLÍTICO A LA MITAD DEL SEGUNDO MILENIO en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. II, Parte I. Siglo XXI, Madrid, 1972.

ELENA CASSIN Y JEAN VERCOUTTER. LOS IMPERIOS DEL ANTIGUO ORIENTE: EL FIN DEL SEGUNDO MILENIO en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. III, Parte II. Siglo XXI, Madrid, 1972.

ELENA CASSIN, JEAN BOTTÉRO Y JEAN VERCOUTTER. LOS IMPERIOS DEL ANTIGUO ORIENTE: LA PRIMERA MITAD DEL PRIMER MILENIO en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. IV, Parte III. Siglo XXI, Madrid, 1972.

ELI F. HECKSCHER. LA ÉPOCA MERCANTILISTA: HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LAS IDEAS ECONÓMICAS DESDE FINAL DE LA EDAD MEDIA HASTA LA SOCIEDAD LIBERAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

ELI F. HECKSCHER. READING IN THEORY OF INTERNATIONAL TRADE. University Philadelphia, Philadelphia, 1949.

ELI F. HECKSCHER. THE EFFECTS OF FOREIGN TRADE ON THE DISTRIBUTION OF INCOME. American Economic Association, Nashville, 1955.

ELISUR ARTEAGA NAVA. TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Biblioteca de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma Metropolitana y Oxford University Press, México, 1999.

EMILIANO DÍAZ DEL CASTILLO. TESTIMONIO DEL ACTA DE INDEPENDENCIA DE CALI. Litoformas de Colombia, Bogotá, 1990.

EMILSSEN GONZÁLEZ DE CANCINO. MANUAL DE DERECHO ROMANO. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985.

ENCICLOPEDIA HISTORIA DE LA HUMANIDAD. Planeta, Barcelona, 1977.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. Tomo XXVI. Editorial Europeo Americana, Madrid, 1981.

ENNIO RODRÍGUEZ. "LA ENDOGENEIZACIÓN DEL CAMBIO TECNOLÓGICO: UN DESAFÍO PARA EL DESARROLLO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

ENRIQUE CABALLERO. HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA. Intalgraf, Bogotá, 1970.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

ENRIQUE OLIVAS. PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN EL ESTADO SOCIAL. Trotta, Madrid, 1991.

ERAS GEOLÓGICAS en ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA 2003. Microsoft Corporation, 2003.

ERIC ROLL. HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1996.

ERNEST GOMBRICH. LA HISTORIA DEL RENACIMIENTO. Norma, Bogotá, 1993.

ERNESTO A. ISUANI. BISMARCK O KEYNES: ¿QUIÉN ES EL CULPABLE? en ESTADO DE BIENESTAR: UN PARADIGMA EN CRISIS de ERNESTO A. ISUANI, EMILIO TENTI FANFANI Y RUBÉN LO VUOLO. Miño y Dávila, CIEPP, Buenos Aires, 1991.

ERWIN ROHDE. EL CULTO DE LAS ALMAS Y LA CREENCIA EN LA INMORTALIDAD ENTRE LOS GRIEGOS. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1994.

ESTHER BARBÉ. RELACIONES INTERNACIONALES. Tecnos, Madrid, 1995.

"ESTRUCTURA DEL GOBIERNO COLONIAL" [www.members.tripod.com].

EUGENIO COSTA. LE MINORANZE NEL DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO. Gallizzi, Sassari, 1968.

EZEQUIEL URICOCHEA. MEMORIA DE LAS ANTIGÜEDADES NEOGRANADINAS. Epígrafe, Bogotá, 1995.

FEDERICH ENGELS. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO.

Panamericana, Bogotá, 2000.

FEDERICH ENGELS. LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA. Futuro, Buenos Aires, 1965.

FERGUS MILLAR. EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA ANTIGUA: EL IMPERIO ROMANO Y SUS PUEBLOS LIMÍTROFES en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. VIII, Parte IV. Siglo XXI, Madrid, 1972.

FERNANDO HINESTROSA. "EL PROBLEMA DEL DERECHO ROMANO Y SU HISTORICIDAD". Mimeógrafo. Doctorado en Derecho. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 13 a 15 noviembre, 2002.

FERDINAND LASSALLE. ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN? Siglo XX, Buenos Aires. 1964.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. PROBLEMAS DEL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO. Nuestro Tiempo, México, 1973.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y ENZO FALETTO. DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA. Siglo XXI, México, 1969.

FIONA MACDONALD. EDWIN HUBBLE HB: GROUNDBREAKERS. Heinemann Library, London, 2001.

FRANCESCO DE MARTINO. INDIVIDUALISMO Y DERECHO PRIVADO ROMANO. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1978.

FRANCESCO GARRI. LA RESPONSABILITÁ DELLA PUBBLICA AMMISTRAZIONE. Utet, Torino, 1975.

FRANCESCO PETRARCA. MI SECRETO (SECRETUM MEUM - 1932). Frente de Afirmación Hispanista, México, 1998.

FRANCESCO PETRARCA. OPERA LATINA. Sebastian Brant & Johann Amerbach, Basilea, 1496.

FRANCESCO PETRARCA. TRIONFI. Tipografia Sociale Torinese, Torino, 1927.

FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "DEMAND CURVES" en PALGRAVE'S DICTIONARY OF POLITICAL ECONOMY. Macmillan, Londres, 1926.

FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "THE PURE THEORY OF TAXATION" en PAPERS RELATING TO POLITICAL ECONOMY. Macmillan, Londres, 1925.

FRANÇOIS MARIE AROUET VOLTAIRE. OBRAS ESCOGIDAS. Clásicos Jackson, México, 1968. Volumen XXXIII.

FRANÇOIS-XAVIER GUERRA. LAS REVOLUCIONES HISPÁNICAS: INDEPENDENCIAS AMERICANAS Y LIBERALISMO ESPAÑOL. Universidad Complutense, Madrid, 1995.

FRANZ GEORG MAIER. LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO MEDITERRÁNEO: SIGLOS III-VIII en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. IX. Siglo XXI, Madrid, 1972.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "DENATIONALIZATION OF MONEY" en ECONOMICS FREEDOM. Basil Blockwall, Oxford, 1991.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. LAW LEGISLATION AND LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1973.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. NUEVOS ESTUDIOS EN FILOSOFÍA, POLÍTICA, ECONOMÍA E HISTORIA DE LAS IDEAS. Eudeba, Buenos Aires, 1981.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "RESPONSABILITY AND FREEDOM" en THE CONSTITUTION OF LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1960.

FRITJOF CAPRA. LA CIENCIA DE LEONARDO: LA NATURALEZA PROFUNDA DE LA MENTE DEL GRAN GENIO DEL RENACIMIENTO. Anagrama, Barcelona, 2008.

FRITZ SCHULZ. DERECHO ROMANO CLÁSICO. Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1960.

FRITZ SCHULZ. PRINCIPIOS DEL DERECHO ROMANO. Civitas, Madrid, 2000.

"FUNDACIÓN DE LA CASA DE CONTRATACIÓN DE SEVILLA" [http//redescolar.ilce.edu.mx].

FUSTEL DE COULANGES. LA CIUDAD ANTIGUA: ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA. Porrúa, México, 1983.

G. B. ANTONELLI. SULLA TEORIA MATEMATICA DELLA ECONOMIA POLITICA. 1886.

GEORGE C. MARSHALL. THE FOREIGN AID PLAN SPARKED. Washington, June 5, 1947, Secretary of

State USA, which became the European Recovery Program.

GEORGES EDOUARD ETIENNE LEMAITRE [astro4.ast.villanova.edu].

GEORGES GAMOW. [almaak.tripod.com].

GEORGES GAMOW. ATOMIC ENERGY IN COSMIC AND HUMAN LIFE. Cambridge University Press, Cambridge, 1947.

GEORGES GAMOW. EL BREVIARIO DEL SEÑOR TOMPKINS: EL PAÍS DE LAS MARAVILLAS Y LA INVESTIGACIÓN DEL ÁTOMO. Colección Breviarios, Guatemala, 1995 [GEORGES GAMOW. MR. TOMPKINS IN PAPERBACK: COMPRISING 'MR. TOMPKINS IN WONDERLAND' AND 'MR. TOMPKINS EXPLORES THE ATOM'. Cambridge University Press, Cambridge, 1993].

GEORGES GAMOW. MR. TOMPKINS IN PAPERBACK: COMPRISING 'MR. TOMPKINS IN WONDERLAND' AND 'MR. TOMPKINS EXPLORES THE ATOM'. Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

GEORGE GAMOW. ONE TWO THREE... INFINITY: FACTS AND SPECULATIONS OF SCIENCE. Dover Pubns, Mineola, 1988.

GEORGE GAMOW. [spaceboy.nasda.go.jp].

GEORGE GAMOW. THE GREAT PHYSICISTS FROM GALILEO TO EINSTEIN. Dover Pubns, Mineola, 1988.

GEORGE GAMOW. THE NEW WORLD OF MR. TOMPKINS: GEORGE GAMOW'S CLASSIC MR. TOMPKINS IN PAPERBACK. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

GEORGE GAMOW. THIRTY YEARS THAT SHOOK PHYSICS: THE STORY OF QUANTUM THEORY. Dover Pubns, Mineola, 1985.

GEORGE GAMOW. TRENTE ANNÉES QUI ÉBRANLÈNT LA PHISIQUE: HISTORIE DE LA THÉORIE QUANTIQUE. Jacques Gabay, París, 2000.

GEORGE GAMOW [www.torinoscienza.it].

GEORGE JELLINEK. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Albatros, Buenos Aires, 1970.

GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. "EXPANSION OF THE UNIVERSE: THE EXPANDING UNIVERSE" en MONTHLY NOTICES. Vol. 91. Royal Astronomical Society, London, 1931.

GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. L'HYPOTHÈSE DE L'ATOME PRIMITIF: ESSAI DE COSMEGOINE en LES PROBLEMES DE LA PHILOSOPHIE DES CIENCES. Griffon, Neuchatel, 1946.

GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. "THE BEGINNING OF THE WORLD FROM THE POINT OF VIEW OF QUANTUM THEORY" en NATURE 127. Vol. 706, No. 3210. 1931.

GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE. THE PRIMEVAL ATOM: AN ESSAY ON COSMOGONY. D. Van Nostrand, New York, 1950.

GERALD MALYNES. A TREATISE OF THE CANKER OF ENGLAND'S COMMONWEALTH. Tudor economic documents, Londres, 1601.

GERALD MALYNES. CONSVETUDO VEL LEX MERCATORIA, Londres, 1922.

GERALD MALYNES. ENGLAND'S VIEW, IN THE UNMASKING OF TWO PARADOXES: WITH A REPLICATION UNTO THE ASWER OF MAISTER JOHN BODINE. 1603.

GERALD MALYNES. SAINT GEORGE FOR ENGLAND ALLEGORICALLY DESCRIBED. 1601.

GERALD MALYNES. THE MAINTENANCE OF FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH. Waterson, Londres, 1622.

GERALDINE NOVELO. LA BIOLOGÍA CIENCIA DE LA VIDA. SITESA, Santa Clara, México, 1993.

GERARD I. NIERENBERG. EL NEGOCIADOR COMPLETO: CONOZCA LAS TÉCNICAS Y HABILIDADES DE LA PRIMERA AUTORIDAD MUNDIAL EN NEGOCIACIÓN. Limusa, México, 1994.

GERHARD MASUR. SIMÓN BOLÍVAR. Fundación para la Investigación y la Cultura, Cali, 1999.

GERMÁN COLMENARES. "FORMACIÓN DE LA ECONOMÍA COLONIAL" en HISTORIA DE COLOMBIA. Siglo XXI, Bogotá, 1987.

GERMÁN COLMENARES. HISTORIA ECONÓMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA: 1537-1819. Universidad

del Valle, Bogotá, 1973.

GERMÁN COLMENARES. "LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD COLONIALES: 1550-1800" en NUEVA HISTORIA DE COLOMBIA. Planeta, Bogotá, 1989. Vol. I.

GERÓNIMO DE UZTARIZ. THEÓRICA Y PRÁCTICA DE COMERCIO Y DE MARINA, EN DIFERENTES DISCURSOS Y CALIFICADOS EXEMPLARES; A LA MARCHIA ESPAÑOLA PARA SU PROMPTA RESTAURACIÓN. A. Sanz, Madrid, 1757.

GILBERT LAFORGUE. ORIENTE Y GRECIA. EDAF, Madrid, 1975.

GIORGIO AMORTH Y TOMASICCHIO. LA CITAZIONE IN GIUDIZIO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO. Padova, 1956.

GIOVANNNI BOCCACCIO. EL DECAMERÓN. Penguin Random House, Madrid, 2013.

GIOVANNNI BOCCACCIO. FILÓCOLO. Gredos, Madrid, 2004.

GIOVANNNI BOCCACCIO. LA ELEGÍA DE DOÑA FRAMETA. CORBACHO. Planeta, Barcelona, 1989.

GIOVANNNI BOCCACCIO. LAS NINFAS DE FIÉSOLE. Gredos, Madrid, 1997.

GIOVANNNI BOCCACCIO. LOS QUINCE LIBROS DE LA GENEALOGÍA DE LOS DIOSES PAGANOS. Centro de Lingüística Aplicada Atenea, Madrid, 2008.

GIOVANNNI BOCCACCIO. VIDA DE DANTE. Alianza Editorial, Madrid, 1993.

GIOVANNI BOTERO. LA RELATIONI UNIVERSALI, DIVISE IN SETTE PARTI. A. Vecchio, Venecia, 1618.

GIOVANNI BOTERO. RAZÓN DE ESTADO, CON TRES LIBROS DE LA GRANDEZA DE LAS CIUDADES. Casa de S. Cañas, Burgos, 1603.

GIOVANNI SARTORI. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?. Altamira, Bogotá, 1994.

GIULIANO AMATO. DICHIARAZIONI PROGRAMMATICA DEL PRESIDENTE AMATO SUL FISCO en DIRETTO PRATTICO TRIBUTARIO, 1992. CARLOS AZEGLIO CIAMPI. DALLA RECESSIONE ALLA RIPRESA: UN ANNO DI GOVERNO DELL'ECONOMIA. Il Mulino, Bologma, 1995.

GIULIANO AMATO. IL MERCATO DELLA COSTITUZIONE en QUADERNI COSTITUZIONALI 1991.

GIULIANO AMATO. IL POTERE E L'ANTITRUST: IL DILEMMA DELLA DEMOCRAZIA LIBERALE NELLA STORIA DEL MERCATO. Il Mulino, Bologna, 2001.

GIULIANO AMATO. LE AUTORITÁ INDEPENDENTI NELLA COSTITUZIONE ECONÓMICA en REGOLAZIONE E GARANZIA DEL PLURALISMO: LE AUTORITÁ AMMINISTRATIVE INDEPENDENTI. Giuffré, Milano, 1997.

GIULIANO AMATO. UN GOVERNO NELLA TRANSIZIONE: LA MIA ESPERIENZA COME PRESIDENTE DEL CONSIGLIO en QUADERNI COSTITUZIONALI 1994.

GLEN JOHNSON Y JANUSZ SYMONIDES. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. UNESCO e Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Gaitán, Bogotá, 1996.

GONZALO BRAVO. HISTORIA DEL MUNDO ANTIGUO: UNA INTRODUCCIÓN CRÍTICA. Alianza, Madrid, 1994.

GOTTFRIED HABERLER. A SURVEY OF INTERNATIONAL TRADE THEORY. Princeton University, Princeton, 1967.

GOTTFRIED HABERLER. ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE. Princeton University, Princeton, 1961.

GOTTFRIED HABERLER. THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE. London, 1936.

GOSTA ESPING-ANDERSEN. LOS TRES MUNDOS DEL ESTADO DE BIENESTAR. Alfonso el Magnamim, Valencia, 1993.

GRAN ENCICLOPEDIA RIALP. Tomo XI. RIALP, Madrid, 1981.

GRECIA ARCAICA, GRECIA CLÁSICA CIVILIZACIÓN HELÉNICA [www.artehistoria.com].

GUILLERMO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. DE LOS CHIBCHAS A LA COLONIA Y A LA REPÚBLICA. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1949.

GUILLERMO HERNÁNDEZ DE ALBA. CÓMO NACIÓ LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 2004.

GUSTAVE GLOTZ. LA CIUDAD GRIEGA. UTEHA, México, 1957.

GUSTAVE GLOTZ. LA CIVILIZACIÓN EGEA. Uteha, México, 1956.

HANS KELSEN. TEORIA GENERALE DEL DIRITTO E DELLO STATO. Edizioni di Comunità, Milano, 1950.

HAROLD L. WILENSKY. RICH DEMOCRACIES: POLITICAL ECONOMY, PUBLIC POLICY AND PERFORMANCE. The University of California Press, Los Ángeles, 2002.

HAROLD L. WILENSKY. THE WELFARE STATE AND EQUALITY. STRUCTURAL AND IDEOLOGICAL ROOTS OF PUBLIC EXPENDITURES. Berkeley, Los Ángeles, 1975.

HEINRICH JOHANN SIEVEKING Y CARL BECKER. HISTORIA ECONÓMICA UNIVERSAL DE LA PREHISTORIA: ENSEÑANZAS ECONÓMICAS PARA DURANTE LA GUERRA Y LA POSTGUERRA. D'Milagro, México, 1943.

HENRY SIMONS. FEDERAL TAX REFORM. University of Chicago Press, Chicago, 1950.

HENRY SIMONS. PERSONAL INCOME TAXATION. University of Chicago Press, Chicago, 1936.

HERBERT MARCUSE, ARTHUR ROSENBERG Y OTTO BAUER. FASCISMOS Y CAPITALISMOS: TEORÍA SOBRE LOS ORÍGENES SOCIALES Y LA FUNCIÓN DEL FASCISMO. Martínez Roca, Madrid, 1972.

HERMAN HEINRICH GOSSEN. ENTWICKELUNG DER GESETZE DES MENSCHLICHEN VERKEHRS. Munich, 1874.

HERMANN BENGTSON. EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA ANTIGUA: GRIEGOS Y PERSAS en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. V, Parte I. Siglo XXI, Madrid, 1972.

HERMANN BENGSTON. HISTORIA DE GRECIA DESDE LOS COMIENZOS HASTA LA ÉPOCA IMPERIAL ROMANA. Gredos, Madrid, 1986.

HERMANN HELLER. ESCRITOS POLÍTICOS. Alianza, Madrid, 1985.

HERMANN HELLER. LA SOBERANÍA: CONTRIBUCIONES A LA TEORÍA DEL DERECHO ESTATAL Y DEL DERECHO INTERNACIONAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

HERMANN HELLER. TEORÍA DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

HERMANO JUSTO RAMÓN S. C. HISTORIA DE COLOMBIA. Librería Stella, Bogotá, 1962.

HERODOTO. LOS NUEVE LIBROS DE LA HISTORIA. Sarpe, Madrid, 1983.

HISTORIA [www.procuraduria.gov.co].

HISTORIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA [abc.senado.gov.co].

HISTORIA DE LA ESCRITURA [www.monografias.com].

HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS [html.rincondelvago.com/historia-de-las-doctrinas-economicas]. [www.itson.mx].

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA ESCRITURA [http://www.ecured.cu].

HOMERO. LA ILIADA. Juventud, Barcelona, 1984.

HOMERO. LA ODISEA. EDAF, Madrid, 1989.

HOMERO CUEVAS. INTRODUCCION A LA ECONOMÍA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992.

HORACIO RODRÍGUEZ PLATA. LA ANTIGUA INDEPENDENCIA DEL SOCORRO. Publicaciones Editoriales, Bogotá, 1963.

HOWARD JONES. SOCIAL WELFARE IN THIRD WORLD DEVELOPMENT. Macmillan, London, 1990.

HUBERT TOUZARD. LA MEDIACIÓN Y LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS. Herder, Barcelona, 1981.

HUMBERTO ROJAS, HUMBERTO ROJAS-RUIZ Y ÁLVARO CAMACHO GUIZADO. EL FRENTE NACIONAL: IDEOLOGÍA Y REALIDAD. Punta de Lanza, Bogotá, 1973.

INDRO MONTANELLI. HISTORIA DE ROMA. Plaza & Janés, Madrid, 1988.

IMMANUEL WALLRESTEIN. MODERN WORLD SYSTEM. Vol. I. Academic, New York, 1974.

IMMANUEL WALLERSTEIN. THE CAPITALIST WORLD ECONOMY. Cambridge University Press,

Cambridge, 1979.

"INDEPENDENCIA DE COLOMBIA: 20 DE JULIO DE 1810" en MUNDO HISTORIA [www.mundohistoria.org].

INDALECIO LIÉVANO AGUIRRE. LOS GRANDES CONFLICTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE NUESTRA HISTORIA. 2 Tomos. Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, Banco de la República, 1996.

INFORMACIÓN GENERAL [www.ramajudicial.gov.co].

"INFORMATIVO COLOMBIANO: TODO SOBRE COLOMBIA" [http://www.infocolombiano.com/].

INSTITUCIONES DE LA AMÉRICA HISPÁNICA [www.ffiluam.es].

INSTITUTO COLOMBIANO DE CULTURA. MANUAL DE HISTORIA DE COLOMBIA. Pro-cultura, Bogotá, 1982. Tomo I.

IOLE BUCCISANO. LE INTERROGAZIONI E LE INTERPELLANZE PARLAMENTARI. Giuffrè, Milano, 1969.

IRVING FISHER. ECONOMIA POLITICA GEOMETRICA O NATURALEZA DEL CAPITAL Y DE LA RENTA. La Española Moderna, Madrid.

IRVING FISHER. LA ILUSIÓN DE LA MONEDA ESTABLE. Oriente, Madrid, 1930.

IRVING FISHER. MATHEMATICAL INVESTIGATIONS IN THEORY OF VALUE AND PRICES. Macmillan, New York, 1930.

IRVING FISHER. THE THEORY OF INTEREST. Macmillan, New York, 1930.

ISAAC ASIMOV. EL UNIVERSO. Alianza, Madrid, 1973.

J. BALLESTEROS. POSTMODERNIDAD: DECADENCIA O RESISTENCIA. Tecnos, Madrid, 1989.

J. F. LYOTARD. LA CONDICIÓN POSTMODERNA. Gedisa, Barcelona, 1989.

JACOB VINER. "PENSAMIENTO MERCANTILISTA" en ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Aguilar, Madrid, 1975.

JACOBO PÉREZ ESCOBAR. DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO. Temis, Bogotá, 2004.

JACQUES HEURGON. ROMA Y EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL HASTA LAS GUERRAS PÚNICAS. Labor, Barcelona, 1971.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA. PRINCIPIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. McGraw Hill, Bogotá, 1999.

JAIME VIDAL PERDOMO. HISTORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970.

JAIRO CALLE OROZCO Y LUIS RAÚL RODRÍGUEZ LAMUS. PREHISTORIA. Bedout, Medellín, 1954.

JAMES JEANS, GEORGES HENRI JOSEPH ÉDOUARD LEMAITRE, W. DE SITTER, ARTHUR EDDINGTON, E. A. MILNE, ROBERT ANDREW MILLIKAN Y PAUL COUDERC. DISCUSSION SUR L'ÉVOLUTION DE L'UNIVERS. Gauthier-Villars, París, 1933.

JAMES M. BUCHANAN. "CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL ESTADO BENEFACTOR". Conferencia pronunciada en ESEADE, a egresados de programas de Maestría en Economía y Administración de Empresas el 27 de mayo de 1987.

JAMES M. BUCHANAN. THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991.

JAMES M. BUCHANAN. THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF FISCAL CONSTITUTION. Cambridge University Press, New York, 1980.

JAMES M. BUCHANAN. "UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES" en MICROECONOMÍA de BREIT Y HOCHMAN. Nueva Editorial Interamericana, México, 1973.

JAMES M. BUCHANAN, J. R. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. TOWARD A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY. Texas A. y M. University Press, Dallas, 1980.

JAMES M. BUCHANAN Y GORDON TULLOCK. THE CALCULUS OF CONSENSO. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1960.

JAMES STEWART. THE WORK, POLITICAL, METAPHISICAL AND CHRONOLOGICAL. J. Stewart,

Londres, 1803.

JANETH LLOYS. LA EXPANSIÓN DEL GAS DE LAS MANOS DE LAS MULTINACIONALES EN BOLIVIA. [www.attacmadrid.org].

JAVIER HENAO HIDRÓN. PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMBIANO. Temis, Bogotá, 2001.

JAVIER OCAMPO LÓPEZ. HISTORIA ILUSTRADA DE COLOMBIA. Plaza & Janes Editores, Bogotá, 2006.

JAVIER OCAMPO LÓPEZ. EL PROCESO IDEOLÓGICO DE LA EMANCIPACIÓN EN COLOMBIA. Colección La Línea de Horizonte. Editorial Planeta, Bogotá, 1999.

JAY FOLBERG Y ALISON TAYLOR. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SIN LITIGIOS. Noriega, México, 1992.

JEAN-BAPTISTE SAY. A TRATISE POLITICAL ECONOMY: OR THE PRODUCTION, DISTRIBUTION AND CONSUMPTION OF WEALTH. C. R. Prinsep, Boston, 1821.

JEAN-BAPTISTE SAY. CATECHISME D'ECONOMIE POLITIQUE. Grapelet, París, 1815.

JEAN-BAPTISTE SAY. CURS COMPLET D'ECONOMIE POLITIQUE PRACTIQUE. Belge, Bruselas, 1844.

JEAN-BAPTISTE SAY. PETIT VOLUME CONTENANT QUELQUES APPERÇUS DES HOMMES ET DE LA SOCIETE. Deterville, París, 1818.

JEAN-BAPTISTE SAY. TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA. V. Oliva, Gerona, 1839.

JEAN BATISTE COLBERT. LETTRES INSTRUCTIONS ET MÉMOIRES DE COLBERT. Clement, París, 1861-73.

JEAN BODIN. LE VIE CHERE AU XVI SIECLE. LE RESPONDE DE JEAN BODIN A M. MALESTROIT. Henry Hausper, París, 1932.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU. DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES. Orbis, Barcelona, 1971.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU. EL CONTRATO SOCIAL. Orbis, Barcelona, 1971.

JEAN LE ROND D'ALEMBERT. RÉFLEXIONS SUR LA CAUSE GÉNÉRALE DES VENTS. David l'aîné, París, 1947.

JEAN-PIERRE LUMINET. LA INVENCIÓN DEL BIG BANG. RBA, Barcelona, 2012.

JENOFONTES. LA ANÁBASIS. Juventud, Barcelona, 1978.

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA. ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA. Instituto Federal Electoral, México, 1996.

JOAN ROIG OBIOL. ATLAS HISTÓRICO. Vicens Vives, Barcelona, 1995.

JOHANN HEINRICH VON THÜNEN. DER ISOLIERTE STAAT IN BEZIEHUNG AUF LANDWIRTSCHAFT UND NATIONALÖKONOMIE H. Schumacher, 1863.

JOHN A. GARRATY Y PETER GAY. EL MUNDO ANTIGUO. Bruguera, Barcelona, 1981.

JOHN A. HALL Y G. JOHN IKENBERRY. EL ESTADO. Alianza Editorial, Madrid, 1993.

JOHN CHARLES HARSANYI. "CARDINAL UTILITY IN WELFARE ECONOMICS AND IN THE THEORY OF RISK-TAKING" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 61, No. 5. University of Chicago, Chicago, 1953.

JOHN CHARLES HARSANYI. "CARDINAL WELFARE, INDIVIDUALISTIC ETHICS AND INTERPERSONAL COMPARISONS OF UTILITY" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 63, No. 5. University of Chicago, Chicago, 1955.

JOHN CLARKE ADAMS. IL DIRITTO COSTITUZIONALE AMERICANO. Nuova Italia, Firenze, 1954.

JOHN GARRETT. CORRUPTION AND GOOD GOVERNANCE. MANAGEMENT DEVELOPMENT AND GOVERNANCE DIVISION, BUREAU FOR POLICY AND PROGRAMME SUPPORT. United Nations Devel. New York, 1977.

JOHN GARRETT. MANAGEMENT BY OBJECTIVES IN THE CIVIL SERVICE. John Garrett and S. D. Walker, London, 1969.

JOHN GARRETT. THE MANAGEMENT OF GOVERNMENT. Hammondsworth, Penguin, 1972.

JOHN K. DAVIES. LA DEMOCRACIA Y LA GRECIA CLÁSICA. Taurus, Madrid, 1981.

JOHN KENNETH GALBRAITH. EL CRAC DEL 29. Biblioteca Breve Seix Barral, Barcelona, 1965.

JOHN LOCKE. ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL. Alba, Madrid, 1987.

JOHN LOCKE. TWO TREATISES EN GOVERNMENT. Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

JOHN MAYNARD KEYNES. A TRACT ON MONETARY REFORM. Londres, 1923.

JOHN MAYNARD KEYNES. A TREATISE ON MONEY. Londres, 1930.

JOHN MAYNARD KEYNES. CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA. Ariel, Barcelona, 1982.

JOHN MAYNARD KEYNES. ESSAYS IN BIOGRAPHY. Londres, 1933.

JOHN MAYNARD KEYNES. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1987.

JOHN MAYNARD KEYNES. OBRAS ESCOGIDAS. Fondo Cultura Económica, México, 1949.

JOHN MAYNARD KEYNES. ROBERT MALTHUS EL PRIMER ECONOMISTA DE CAMBRIDGE en PRIMER ENSAYO SOBRE LA POBLACIÓN. Alianza Editorial, Madrid, 1966.

JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JHON RAWLS. TEORÍA DE LA JUSTICIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

JOHN STUART MILL. CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

JOHN STUART MILL. SOBRE LA LIBERTAD. Alianza, Madrid, 1994.

JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JORGE A. GÓMEZ RICARDO. "LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA". Periódico La República, 13 de marzo de 1991.

JORGE ENRIQUE GONZÁLEZ. TRADICIÓN Y MODERNIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN COLOMBIANA. [www.unal.edu.co].

JORGE ENRIQUE GUIER ESQUIVEL. "DERECHO PRECOLOMBINO" en HISTORIA DEL DERECHO. Procuraduría General de la República, San José de Costa Rica, 1991.

JORGE HERNÁN GIL. NUEVO RÉGIMEN DE ARBITRAMENTO. Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1999.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA" en HISTORIA DE COLOMBIA. Siglo XXI, Bogotá, 1987.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO (Compilador). INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS. Tercer Mundo y Fedesarrollo, Bogotá, 1990.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSÉ AUGUSTA Y ZDENEK BURIAN. EL ORIGEN DEL HOMBRE. Suramericana, Bogotá, 1966.

JOSÉ FORERO. HISTORIA ANALÍTICA DE COLOMBIA DESDE LOS ORÍGENES DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL. Librería Voluntad, Bogotá, 1946.

JOSÉ MANUEL ROLDÁN HERVAS. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA ANTIGUA. Itsmo. Madrid, 1975.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y FUNCIÓN REGIA EN LA CONSTITUCIÓN NORMATIVA. Tecnos, Madrid, 1985.

JOSÉ MARÍA SOLANA SÁINZ. "EL RENACER DEL IMPERIO: DE DIOCLECIANO A TEODOSIO" en HISTORIA ANTIGUA: GRECIA Y ROMA de JOAQUÍN GÓMEZ PANTOJA. Ariel, Barcelona, 2003.

JOSÉ MANUEL GROOT. HISTORIA ECLESIÁSTICA Y CIVIL DE LA NUEVA GRANADA. Medardo

Rivas, Bogotá, 1889.

JOSÉ MANUEL PÉREZ PRENDES. LA MONARQUÍA INDIANA Y EL ESTADO DE DERECHO. Asociación Francisco López de Gómara, Madrid, 1989.

JOSÉ MANUEL RESTREPO. HISTORIA DE LA REVOLUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Bedout, Medellín, 1974.

JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "LA VISIÓN DEL LIBRE MERCADO SOBRE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: UNA CRÍTICA TEÓRICA" en CIENCIAS ECONÓMICAS. Vol. VI. Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, 1986.

JOSÉ MARÍA SAMPER. DERECHO PÚBLICO INTERNO. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951.

JOSÉ ROZO GAUTA. CULTURA MATERIAL DE LOS MUISCAS. Epígrafe, Bogotá, 1963.

JOSÉ ROZO GAUTA. LOS MUISCAS: ORGANIZACIÓN SOCIAL Y RÉGIMEN POLÍTICO. Epígrafe, Bogotá, 1944.

JOSÉ SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL. "EL DERECHO INDIANO Y SU SUPERVIVENCIA EN AMÉRICA DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA" en HISTORIA DEL DERECHO. REVISTA NUEVA ÉPOCA. No. 15. Año VII. Facultad de Derecho, Universidad Libre, Bogotá, 2001.

JOSÉ SEMPRÚN. CAPITANES Y VIRREYES: EL ESFUERZO BÉLICO REALISTA EN LA CONTIENDA DE EMANCIPACIÓN HISPANOAMERICANA. Ministerio de Defensa de España, Madrid, 1998.

JOSEP PICÓ. TEORÍAS SOBRE EL ESTADO DEL BIENESTAR. Siglo XXI, Madrid, 1987.

JOSEP REDORTA LLORENTE. CÓMO ANALIZAR LOS CONFLICTOS: LA TIPOLOGÍA DEL CONFLICTO COMO HERRAMIENTA DE MEDIACIÓN. Paidós Iberia, Barcelona, 2004.

JOSEPH A. SCHUMPETER. CAPITALISMO, SOCIALISMO Y DEMOCRACIA. Aguilar, Madrid, 1971 [JOSEPH SCHUMPETER. CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY. Harper, New York, 1947].

JOSEPH A. SCHUMPETER. HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO. Ariel, Barcelona, 1971.

JOSEPH A. SCHUMPETER. TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

JOSEPH P. FOLGBER, TRICIA S. JONES Y JORGE PIATIGORSKY. NUEVAS DIRECCIONES EN MEDIACIÓN: INVESTIGACIÓN Y PERSPECTIVAS COMUNICACIONALES. Paidós, Buenos Aires, 1997.

JOSEPH RAMOS. "EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y DESARROLLO" y "HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA" -el último en coautoría con OSVALDO SUNKEL- en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSEPH RAMOS. NEOCONSERVATIVE ECONOMICS IN THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA: 1973-1983. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

JOSIAH CHILD. A NEW DISCOURSE OF TRADE. Londres, 1694.

JOSEPH E. STIGLITZ. EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN. Taurus, Bogotá, 2002.

JOSEPH E. STIGLITZ. LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO. Antonio Bosch, Barcelona, 1992.

JUAN BODINO. LOS SEIS LIBROS DE LA REPÚBLICA. Tecnos, Madrid, 1985 [JEAN BODIN. LES SIX LIVRES DE LA REPUBLIQUE. Chez I. Du Puys, París, 1576].

JUAN COMAS. INTRODUCCIÓN A LA PREHISTORIA GENERAL. Textos Universitarios, México, 1962.

JUAN DE ISASA. HISTORIA DE LA IGLESIA. Acento, Madrid, 1998.

JUAN JOSÉ SANGUINETTI. EL ORIGEN DEL UNIVERSO. UCA, Buenos Aires, 1999.

JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER. LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL [www.sogeocol.com.co]

JUAN PABLO II. CARTA ENCÍCLICA "LABOREM EXCERSEM". SOLIDARIDAD DE LOS HOMBRES DEL TRABAJO (Numeral 8). El Vaticano, Roma, 24 de julio de 2002.

JUAN PABLO II. CARTA ENCÍCLICA "SOLLICITUDO REI SOCIALIS". CONCLUSIÓN (Numeral 46). El Vaticano, Roma, 30 de diciembre de 1987.

JUAN XXIII. CARTA ENCÍCLICA "PACEM IN TERRIS". EL DERECHO A LA EXISTENCIA Y A UN NIVEL DE VIDA DIGNO (Numeral 11). Roma, San Pedro, Jueves Santo 11 de abril de 1963.

JULES FRANÇOIS TOUTAIN. LA ECONOMÍA EN LA EDAD ANTIGUA. Cervantes, Barcelona, 1929.

JULIAN LE GRAND Y RAY J. ROBINSON. PRIVATISATION AND THE WELFARE STATES. Allen & Unwin, London, 1984.

JULIO GOTTHEIL Y ADRIANA SCHIFFRIN. MEDIACIÓN UNA TRANSFORMACIÓN EN LA CULTURA. Paidós Iberia, Buenos Aires, 1996.

JÜRGEN HABERMAS. PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN EL CAPITALISMO TARDÍO. Amorrortu, Buenos Aires, 1991.

KAJAL LAHIRI. THE ECONOMETRICS OF INFLACIONARY EXPECTATIOSN. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1979.

KARL MARX. CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970.

KARL MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

KARL MARX. HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

KARL MENGER. "BEMERKUNGEN ZU DEN ERTRAGSGESETZEN" en ZEITCHRIFT FÜR NATIONALÖKONOMIE, marzo y agosto de 1936.

KARL MENGER. GRUNDSÄTZE DER VOLKSWIRTSCHAFTLEHRE. London School of Economics, Londres, 1936.

KATHARINE ANNE LERMAN. BISMARCK: PROFILES IN POWER. Pearson Longman, London, 2004.

KENNET BOUNDING. THE IMAGE KNOWLEDGE IN LIFE AND SOCIETY. University of Michigan Press, Ann Harbor, 1956.

KENNET BOUNDING. THE ORGANIZATIONAL REVOLUTION. University of Chicago Press, Chicago, 1953.

KENNETH CLARK. LEONARDO DA VINCI. Alianza Editorial, Madrid, 1968.

KENNETH J. ARROW. Comentarios para la revista U. S. NEWS AND WORLD REPORT, transcritos en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo 1.

KENNETH J. ARROW. SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUAL VALUE. John Willey and Sons, New York, 1951.

KNAUSS BERNHARD. LA POLIS: INDIVIDUO Y ESTADO EN LA GRECIA ANTIGUA. Aguilar, Madrid, 1979.

KNUT WICKSELL. LECCIONES DE ECONOMIA POLITICA. Aguilar, Madrid, 1963.

"L'INVENZIONE DELLA POLIS" en C. D. "L'EGITTO, LA GRECIA E L'ARTE DELLE ORIGINE". Serie: LA GRANDE STORIA DELL'ARTE di Einaudi e La Repubblica. Roma, 2001.

LA ANTIGUA ROMA [utenti.lycos.it].

"LA CASA DE CONTRATACIÓN" [www.artehistoria.com].

LA CRISIS DE 1929 [www.artehistoria.com].

LA CRISIS ECONÓMICA DE 1929 [icarito.tercera.cl].

LA ESCRITURA CUNEIFORME [http://es.wikipedia.org].

LA ESCRITURA CUNEIFORME: LOS SUMERIOS [http://www.portalplanetasedna.com.ar].

LA ILUSIÓN DE LA PAZ [www.artehistoria.com].

LA MONEDA SEPARA EL SALVAJISMO DE LA BARBARIE [www.inculturaargentina.com.ar].

LA REFORMA PROTESTANTE [www.vidaeterna.org].

LAS CIUDADES GRIEGAS. [www.liceodigital.com].

LAUCHLIN CURRIE. EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL CASO COLOMBIANO. CEREC, Bogotá, 1984.

LAUCHLIN CURRIE. OPERACIÓN COLOMBIA. Cámara Colombiana de Construcción, Bogotá, 1961.

LAUREANO DÍAZ LÓPEZ. EL DERECHO EN AMÉRICA EN EL PERÍODO HISPANO, EL DERECHO INDIANO O DERECHO EN INDIAS. [www.members.tripod.com].

LAWRENCE KLEIN R. LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA. Fondo Cultura Económica, México, 1988.

LAWRENCE KLEIN R. THE KEYNESIAN REVOLUTION. MacMillan, Nueva York, 1947 [Reseña en revista U. S. NEWS AND WORLD REPORT, transcritos en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, Fascículo I].

LAWRENCE KLEIN R. Y ARTHUR S. GOLDBERGER. AN ECONOMETRIC MODEL OF THE UNITED STATES. North Holland Publishing, Amsterdam, 1955.

LEO HUBERMAN. LOS BIENES TERRENALES DEL HOMBRE. Oveja Negra, Medellín, 1973.

LEÓN HOMO. LAS INSTITUCIONES POLITICAS ROMANAS, DE LA CIUDAD AL ESTADO. UTEHA, México, 1958.

LEON WALRAS. ETUDES D'ECONOMIE POLITIQUE APPLIQUEE. París, 1936.

LEON WALRAS. ELEMENTS D'ECONOMIE POLITIQUE PURE. París, 1926.

LEON WALRAS. ETUDES D'ECONOMIE SOCIALE. París, 1936.

LEON WALRAS. ELEMENTS OF PURE ECONOMICS. Irwin, Homewood, 1954.

LEÓN XIII. CARTA ENCÍCLICA "RERUM NOVARUM". LA ACCIÓN DEL ESTADO (Numeral 52). Ciudad del Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1891.

LEONARDO DA VINCI. CUADERNOS DE NOTA. EDIMAT, Madrid, 1999 [LEONARDO DA VINCI. THE NOTHEBOOKS OF LEONARDO DA VINCI: WOORD CLASSICS. Oxford University Press, New York, 1952].

LEWIS R. BINFORD. IN PURSUIT OF THE PAST: DECODING THE ARCHAEOLOGICAL RECORD, WITH A NEW AFTERWORD. University of California Press, Princeton, 2002.

"LEYES DE INDIAS". [www.members.tripod.com].

LIANA BORTOLON. THE LIFE AND TIMES OF LEONARDO. Paul Hamlyn, Londres, 1967.

LORENZ VON STEIN. GESCHICHTE DER SOZIALEN BEWEGUNG. München, 1921.

"LOS ADELANTADOS AMERICANOS" en ENCICLOPEDIA ENCARTA 2000.

LOS GRANDES SOFISTAS: PROTÁGORAS DE ÁBDERA. Enciclopedia Simposio [www.cfh.ufsc.br].

LOS TEMPLARIOS [www.moheweb.galeon.com].

LUCIEN MUSSET. LAS INVASIONES: LAS OLEADAS GERMÁNICAS. Labor, Barcelona, 1967.

LUCRECIO JARAMILLO VÉLEZ. DERECHO ROMANO. Señal Editora, Medellín, 1986.

LUDWIG FRIEDLANDER. LA SOCIEDAD ROMANA: HISTORIA DE LAS COSTUMBRES EN ROMA, DESDE AUGUSTO HASTA LOS ANTONINOS. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

LUIGI DE LITALA. DIRITTO DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI. UTET, Torino, 1951.

LUIS BARRIOS. HISTORIA DE COLOMBIA. Editorial Cultural, Bogotá, 1984.

LUIS CARLOS SÁCHICA. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. Temis, Bogotá, 1989.

LUIS CARLOS SÁCHICA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968. Temis, Bogotá, 1969.

LUIS DUQUE GÓMEZ. "ETNOHISTORIA Y ARQUEOLOGÍA" en HISTORIA EXTENSA DE COLOMBIA. Volumen I, Tomo 1. Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 1965.

LUIS DUQUE GÓMEZ. INTRODUCCIÓN AL PASADO ABORIGEN. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1990.

LUIS JORGE GARAY S. "ESTRATEGIAS, DILEMAS Y DESAFÍOS EN LA TRANSICIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN COLOMBIA" en COLOMBIA ENTRE LA EXCLUSIÓN Y EL

DESARROLLO: PROPUESTA PARA LA TRANSICIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO de la Contraloría General de la República. Alfaomega y CGR, Bogotá, 2002.

LUIS OSPINA VÁSQUEZ. INDUSTRIA Y PROTECCIÓN EN COLOMBIA: 1810-1930. Oveja negra, Medellín, 1974.

LUTERO Y LA REFORMA [www.artehistoria.com].

M. S. GIANNINI. ISTITUZIONI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO. Giuffrè, Milano, 1993.

MADSEN PIRIE. DISMANTLING YHE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION. National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985.

MAGNUS MÖMER. LA CORONA ESPAÑOLA Y LOS FORÁNEOS EN LOS PUEBLOS INDIOS DE AMÉRICA. Cultura Hispánica, Madrid, 1999.

MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974. Banco Popular, Bogotá, 1977.

MANUEL ARAGÓN REYES. CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER: INTRODUCCIÓN A UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL CONTROL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999.

MANUEL ARAGON REYES. DOS ESTUDIOS SOBRE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Civitas, Madrid, 1990.

MANUEL ATIENZA. LAS RAZONES DEL DERECHO: TEORÍA DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2005.

MANUEL ATIENZA Y JUAN RUIZ MANERO. LAS PIEZAS DEL DERECHO: TEORÍA DE LOS ENUNCIADOS JURÍDICOS. Ariel, Barcelona, 1996.

MANUEL ATIENZA Y LUIGI FERRAJOLI. JURISDICCIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2005.

MANUEL CALVO GARCÍA. "POSICIONES UNIVERSALISTAS Y TESIS PARTICULARISTAS". Mimeógrafo. Doctorado en Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Septiembre de 2001.

MANUEL CALVO GARCÍA. "TRANSFORMACIONES DEL DERECHO Y CRISIS DE JUSTICIA" en REVISTA DERECHO DEL ESTADO, No. 7. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, diciembre de 1999.

MANUEL MARFÁN. "UN MODELO MACROFINANCIERO CON RESTRICCION EXTERNA" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA. Tercer Mundo y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

MANUEL GARCÍA-PELAYO. "LA TEORÍA DE LA SOCIEDAD EN LORENZ VON STEIN" en Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1949.

MANUEL GARCÍA-PELAYO. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO. Alianza Universidad, Madrid, 1995.

MANUEL GARCÍA-PELAYO. OBRAS COMPLETAS. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

MANUEL JOSÉ CEPEDA. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991. Temis, Bogotá, 1991.

MARC BLOCH. INTRODUCCION A LA HISTORIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

MARCEL DETIENNE. LOS MAESTROS DE VERDAD EN LA GRECIA ARCAICA. Taurus, Madrid, 1982.

MARCO GERARDO MONROY CABRA. DERECHO INTERNACIONAL.

MARCO TULIO CICERÓN. LA REPÚBLICA. Orbis, Barcelona, 1985.

MARGARITA PEÑA Y CARLOS ALBERTO MORA. HISTORIA DE COLOMBIA. Norma, Bogotá, 1977.

MARÍA CÓNDOR ORDUÑA. "JOHN LOCKE: HACIA EL LIBERALISMO BURGUÉS", INTRODUCCIÓN a ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL de JOHN LOCKE. Alba, Madrid, 1987.

MARIE-HENRIETTE ALIMEN Y MARIE-JOSEPH STEVE. PREHISTORIA en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. I. Siglo XXI, Madrid, 1972.

MARINÉS SUARES. MEDIACIÓN: CONDUCCIÓN DE DISPUTAS COMUNICACIÓN Y TÉCNICAS.

Paidós, Buenos Aires, 1996.

MARTÍN HEIDEDDER. CARTAS SOBRE EL HUMANISMO. Alianza Editorial, Buenos Aires, 1989.

MARTIN LUTERO. "THE SMALCALD ARTICLES" en CONCORDIA: THE LUTHERAN CONFESSIONS". Concordia publishing house, St. Louis, 2005.

MARTÍN LUTERO Y LA REFORMA PROTESTANTE [www.ezboard.com].

MARTIN TREU. MARTIN LUTHER IN WITTENBERG: A BIOGRAPHICAL TOUR. Saxon-Anhalt Luther Memorial Foundation, Wittenberg, 2003.

MATTHIAS BLUM Y JÖRG STOSBERG. "LA GLOBALIZACIÓN Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LATINOAMÉRICA" en EL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL FRENTE A LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Consejo Episcopal Latinoamericano, Bogotá, 2001.

MAURICE DUVERGER. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Ariel, Bogotá, 1993.

MAX WEBER. HISTORIA ECONÓMICA GENERAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

MERCANTILISMO [www.buenastareas.com].

MICHAEL MANN. SOURCES OF SOCIAL POWER. Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

MICHEL CROZIER. ESTADO MODERNO: ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

MICHEL CROZIER. ESTADO MODESTO, ESTADO MODERNO. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

MIGUEL ÁNGEL CABRERA EXPÓSITO. DE PROTÁGORAS A DANTE: INCLINACIÓN A LA CULTURA ESCRITA [http://usuarios.iponet.es/ddt/protagoras.htm].

MIGUEL BONIFAZ. DERECHO INDIANO: DERECHO CASTELLANO-DERECHO PRECOLOMBINO-DERECHO COLONIAL. Universidad Técnica, Oruro, 1955.

MIKHAIL IVANOVICH ROSTOVZEFF. HISTORIA SOCIAL Y ECONÓMICA DEL IMPERIO ROMANO. Espasa, Madrid, 1972.

MILTON FRIEDMAN. A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY. Fordham University Press, New York, 1960.

MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. Rialp, Madrid, 1966.

MILTON FRIEDMAN. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University of Chicago Press, Chicago, 1953.

MILTON FRIEDMAN. "MONETARY AND FISCAL FRAMEWORK FOR ECONOMIC STABILITY" en AMERICAN ECONOMIC, Vol. 38, junio de 1948.

MILTON FRIEDMAN Y W. HELLER. MONETARY VS. FISCAL POLICY. W. W., New York, 1983.

MILTON TAYLOR F. FISCAL SURVEY OF COLOMBIA. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1965.

MILTON Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1983.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO: INFORME FINAL 1986. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1998.

MISIÓN DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES. FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981.

MISIÓN DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. BASES DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA COLOMBIA. Banco de la República, Bogotá, 1951, FONADE & Presencia, Bogotá, 1988 [BIRF. THE BASES OF A DEVELOPMENT FOR COLOMBIA. Johns Hopkins, Baltimore, 1952].

MOHSSEN MASSARAT. CRISIS DE LA ENERGÍA O CRISIS DEL CAPITALISMO. Fontanara, Barcelona, 1979.

MONARQUÍA ETRUSCA [www.artehistoria.com].

MONSEIGNEUR GEORGES LEMAITRE [www.philagodu.be].

NASSAU WILLIAM SENIOR. OUTLINE OF THE SCIENCE OF POLITICAL ECONOMY. Library of Economics Reprint, Oxford, 1938.

NÉSTOR MEZA VILLALOBOS. POLÍTICA INDÍGENA EN LOS ORÍGENES DE LA SOCIEDAD CHILENA. Universidad de Chile, Santiago, 1951.

NICOLÁS COPÉRNICO, GALILEO GALILEI, PARACELSO, RENÉ DESCARTES, FRANCIS BACON [www.artehistoria.com].

NICOLÁS MAQUIAVELO. EL PRÍNCIPE. Porrúa, México, 1985.

NICOLO GLIGO. "MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

NIKLAS LUHMANN. LA TERCERA OLA: LA DEMOCRATIZACIÓN A FINALES DEL SIGLO XX. Paidós, Barcelona, 1994.

NIKLAS LUHMANN. TEORÍA POLÍTICA DEL ESTADO DE BIENESTAR. Alianza, Madrid, 1993.

NORA LUSTIG. "DEL ESTRUCTURALISMO AL NEOESTRUCTURALISMO: LA BÚSQUEDA DE UN PARADIGMA HETERODOXO" en Colección Estudios CIEPLAN, núm. 23, Santiago de Chile, 1988.

NORA LUSTIG. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LAS IDEAS ESTRUCTURALISTAS. Colegio de México, México, 1981.

NORA LUSTIG. "EQUIDAD Y DESARROLLO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

NORBERTO BOBBIO. "DEMOCRACIA Y SISTEMA INTERNACIONAL" en Revista Internacional de Filosofía Política, No. 4. Madrid, 1994.

NORBERTO BOBBIO. DIÁLOGO EN TORNO A LA REPÚBLICA. Tusquets, Barcelona, 2002.

NORBERTO BOBBIO. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

NORBERTO BOBBIO. EL PROBLEMA DEL POSITIVISMO JURÍDICO. Eudeba Editorial Universitaria, 1965.

NORBERTO BOBBIO. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD: POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

NORBERTO BOBBIO. IGUALDAD Y LIBERTAD. Paidós, Barcelona, 1993.

NORBERTO BOBBIO. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

NORBERTO BOBBIO. PRESENTE Y PORVENIR DE LOS DERECHOS HUMANOS. Universidad Complutense, Madrid, 1982.

NORBERTO BOBBIO. TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA. Trotta, Madrid, 2002.

NUESTRA HISTORIA [www.uniandes.edu.co].

OIT. HACIA EL PLENO EMPLEO. Banco Popular, Bogotá, 1972.

OSCAR LANGE. LA ECONOMÍA EN LAS SOCIEDADES MODERNAS. Grijalbo, México, 1964.

OSCAR MUÑOZ GOMÁ. CHILE Y SU INDUSTRIALIZACIÓN: PASADO, CRISIS Y OPCIONES. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.

OSCAR MUÑOZ GOMÁ. "EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN: TEORÍAS Y POLÍTICAS" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

OSVALDO SUNKEL. "DEL DESARROLLO HACIA DENTRO AL DESARROLLO DESDE DENTRO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

OSWALDO SUNKEL Y JOSEPH RAMOS (Compiladores). EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

OSWALDO SUNKEL Y PEDRO PAZ. EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL

DESARROLLO. Siglo XXI, Madrid, 1973.

OSVALDO SUNKEL Y STEPHANY GRIFFITH-JONES. LAS CRISIS DE DEUDA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

OSWYN MURRAY. GRECIA ARCAICA. Taurus, Madrid, 1988.

OYSTEIN NORENG. EL PODER DEL PETRÓLEO: LA POLÍTICA Y EL MERCADO DEL CRUDO. El Ateneo, Buenos Aires, 2003.

PAOLO BARILE. CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE. Cedam, Padova, 1964.

PAOLO BISCARETTI DI RUFIA. LO STATO DEMOCRATICO MODERNO NELLA DOTTRINA E NELLA LEGISLAZIONE COSTITUZIONALE. Giuffrè, Milano, 1946.

PAOLO EMILIO TAVIANI. SOBRE EL ORIGEN DE LA FAMILIA. Le Monnier, Firenze, 1969.

PATOLOGÍA DEL DESEMPLEO ELEVADO [www.fedea.es].

PABLO VI. CARTA ENCÍCLICA "POPULORUM PROGRESSIO". DESARROLLO DE LOS PUEBLOS (numeral 1). El Vaticano, Roma, Pascua, 16 de marzo de 1967.

PAUL EINZIG. LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL (1929 –1933) en REVISTA DE DERECHO PRIVADO. Obras de Economía y Hacienda, serie E, volumen II, Madrid, 1933.

PAUL PETIT. HISTORIA DE LA ANTIGÜEDAD. Labor, Barcelona, 1979.

PAUL SAMUELSON. "THE GAINS FROM INTERNATIONAL TRADE". Canadian Journal of Economics and Political Science, mayo de 1939.

PAUL VEYNE. EL SUEÑO DE CONSTANTINO: EL FIN DEL IMPERIO PAGANO Y EL NACIMIENTO DEL MUNDO CRISTIANO. Paidós Ibérica, Madrid, 2008.

PETER LEVI. GRECIA: CUNA DE OCCIDENTE. Círculo de Lectores, Barcelona, 1989.

PHILIP H. WICKSTEED. THE COMMON SENSE OF POLITICAL ECONOMY. Routledge, Londres, 1934.

PHILIP H. WICKSTEED. "THE SCOPE OF METHOD OF POLITICAL ECONOMY" en READINGS IN PRICE Y THEORY de G. J. STIGLER Y K. BOULDING. Irwin, Homewood, 1952.

PHILIP WILHELM VON HÖRNIGK. AUSTRIA PUEDE DOMINAR SI ASÍ LO QUIERE en TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO (1718-1817) de JESÚS SILVA HERZOG. Fondo de Cultura Económica, México, 1950 [PHILIPP WILHELM VON HÖRNIGK. AUSTRIA OVER ALL IF SHE ONLY WILL. Harvard University Press, Cambridge, 1930].

PIERRE CLASTRES. SOCIETY AGAINST THE STATE: THE LEADER AS SERVANT AND THE HUMANE USES OF POWER AMONG THE INDIANS OF THE AMERICAS. Basil Blackwell, New York, 1977.

PIERRE GRIMAL. EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA ANTIGUA: EL HELENISMO Y EL AUGE DE ROMA en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. VI, Parte II. Siglo XXI, Madrid, 1972.

PIERRE GRIMAL. EL MUNDO MEDITERRÁNEO EN LA ERA ANTIGUA: LA FORMACIÓN DEL IMPERIO ROMANO en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL. Vol. VII, Parte III. Siglo XXI, Madrid, 1972.

PIERRE GRIMAL. DICCIONARIO DE MITOLOGÍA GRIEGA Y ROMANA. Paidós, Barcelona, 1993.

PIERRE GRIMAL (compilador). LA FORMACIÓN DEL IMPERIO ROMANO en COLECCIÓN HISTORIA UNIVERSAL SIGLO XXI. Siglo XXI, México, 1980.

PIETRO BONFANTE. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. Revista del Derecho Romano, Madrid, 1944.

PILAR HERNÁNDEZ URIEL Y ANA MARÍA VÁZQUEZ HOYOS. DICCIONARIO DEL MUNDO ANTIGUO: PRÓXIMO ORIENTE, EGIPTO, GRECIA Y ROMA. Alianza, Madrid, 1994.

PLATÓN. OBRAS COMPLETAS. Aguilar, Madrid, 1977.

PLUTARCO. VIDAS PARALELAS: ALEJANDRO - CÉSAR. Espasa-Sarpe, Madrid, 1980.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. EL SALTO SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO, LEY DE INVERSIONES 1994-1998. DNP, Bogotá, 1995.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002: CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. Impreandes, Bogotá, 1999.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO: INFORME FINAL. ESAP, Bogotá, 1990, PNUD-Proyecto COL/88/018.

PROTÁGORAS. HYPOT. PYRRHON, Cap. XXXII.

PUBLIO CORNELIO TÁCITO. ANALES. Planeta, Barcelona, 1990.

RAFAEL ESTARTÚS. COSMOLOGÍA: EL BIG BANG. Fondo Editorial Universidad de Piura, Piura, 1997.

RAFAEL GÓMEZ HOYOS. LA INDEPENDENCIA DE COLOMBIA. Mapfre, Madrid, 1992.

RAFAEL GÓMEZ HOYOS. LA REVOLUCIÓN GRANADINA DE 1810: IDEARIO DE UNA GENERACIÓN Y DE UNA ÉPOCA -1781-1821-. Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1982. 2 volúmenes.

RAFAEL MARÍA GRANADOS. HISTORIA GENERAL DE COLOMBIA: PREHISTORIA, CONQUISTA, COLONIA, INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA. Imprenta Departamental Antonio Nariño, Bogotá, 1978.

RAFAEL URDANETA [www.presidencia.gov.co].

RAÚL ALAMEDA OSPINA. "LAS CUATRO ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO COLOMBIANO" en ENSAYOS DE LA HISTORIA DE COLOMBIA. Legis, Bogotá, 1990.

RAÚL PREBISCH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

RAÚL PREBISCH. INTRODUCCIÓN A KEYNES. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

RAÚL PREBISCH. NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

RAÚL PREBISCH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

RAÚL PREBISCH. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial Espasa-Carpe, Madrid, 1970. XIX Edición.

RICARDO BIELSCHOWSKY. CINCUENTA AÑOS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1998.

RICARDO CANTILLÓN. ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. ECONOMÍA INTERNACIONAL: TEORÍAS Y POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. "FORMACIÓN DE CAPITAL Y MARCO MACROECONÓMICO: BASES PARA UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. "POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR, INDUSTRIALIZACIÓN, DESARROLLO" en HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

RICHARD A. MUSGRAVE. HACIENDA PÚBLICA: TEÓRICA Y APLICADA. McGraw Hill, Madrid, 1992.

RICHARD A. MUSGRAVE. SISTEMAS FISCALES. Aguilar, Madrid, 1973.

RICHARD A. MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1967.

RICHARD A. MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. PROPUESTA PARA UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA. Banco de la República, Bogotá, 1974 [RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. FISCAL REFORM FOR COLOMBIA. Harvard Law School, Cambridge, 1969].

RICHARD E. WAGNER. TO PROMOTE THE GENERAL WELFARE. The Pacific Research Institute, San Francisco, 1989.

RICHARD WHATELY. ELEMENTS OF LOGIC. Encyclopedia Metropolitan, London, 1826.

RICHARD WHATELY. INTRODUCTORY LECTURES ON POLITICAL ECONOMY, 1831. EASY LESSONS ON MONEY MATTERS, 1833.

ROBERT ALEXY. EPÍLOGO A LA TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. C. N. Registradores

Propiedad Mercantil, Madrid, 2001.

ROBERT A. DAHL. LA DEMOCRACIA Y SUS CRÍTICOS. Piados Ibérica, Barcelona, 1992.

ROBERT ALEXY. JUSTICIA COMO CORRECCIÓN. Biblioteca Miguel de Cervantes, Alicante, 2005.

ROBERT ALEXY. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA JUSTICIA. Comares, Madrid, 2003.

ROBERT ALEXY. TEORÍA DEL DISCURSO Y DERECHOS HUMANOS. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 1.

ROBERT ALEXY. TRES ESCRITOS SOBRE LOS DERECHOS HUMANO Y LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, No. 28.

ROBERT E. LUCAS Jr. STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts.

ROBERT E. LUCAS Jr. Y THOMAS SARGENT. RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. George Allen & Unwin, London, 1981.

ROBERTO FRENKEL. "PRECIOS FLEXIBLES Y EFECTOS INGRESOS EN ECONOMÍAS INDEXADAS" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTA. Tercer Mundo y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

ROBIN KERROD. LAS ESTRELLAS Y PLANETAS. Fontalba, Barcelona, 1979.

ROGER REMONDON. LAS CRISIS DEL IMPERIO ROMANO. Labor, Barcelona, 1967.

ROLAND DWORKIN. EL DOMINIO DE LA VIDA: UNA DISCUSIÓN ACERCA DEL ABORTO, LA EUTANASIA Y LA LIBERTAD INDIVIDUAL. Ariel, Barcelona, 1994.

ROLAND DWORKIN. EL IMPERIO DE LA JUSTICIA. Gedisa, Barcelona, 1992.

ROLAND DWORKIN. LOS DERECHOS EN SERIO. Ariel, Barcelona, 1984.

RONDO CAMERON. HISTORIA ECONÓMICA MUNDIAL. Alianza Universidad Textos, Madrid, 2000.

RUY MAURO MARINI. DIALÉCTICA DE LA DEPENDENCIA. Era, México, 1973.

SABINO CASSESE. LA NUOVA COSTITUZIONE ECONOMICA. Lateza, Bari, 2000.

SACROSANTO, ECUMÉNICO Y GENERAL CONCILIO DE TRENTO [www.multimedio.org].

SALOMÓN KALMANOVITZ. ECONOMÍA Y NACIÓN, BREVE HISTORIA DE COLOMBIA. Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

SALUSTIO. LA GUERRA DE JUGURTA. Espasa - Sarpe, Madrid, 1986.

SALVADOR GINER Y SEBASTIÁN SARASA (Editores). BUEN GOBIERNO Y POLÍTICA SOCIAL. Ariel, Barcelona, 1997.

SALVATORE HERNÁNDEZ. LEZIONI DI STORIA DELLA PREVIDENZA SOCIALE. Padova, 1972.

SAMIR AMÍN. ACCUMULATION ON A WORLD SCALE: A CRITIQUE OF THE THEORY OF UNDERDEVELOPMENT. Monthly Review Press, New York, 1974.

SAMUEL HUNTINGTON Y BRUCE ACKERMAN. LA JUSTICIA SOCIAL EN EL ESTADO LIBERAL. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

SAMUEL MOUNTIFORT LEONGFIELD. LECTURES ON POLITICAL ECONOMY. London Scool Reprint, London, 1931.

SAN MATEO TECOLOAPAN. NUEVA ENCICLOPEDIA TEMÁTICA. Tomo VIII. Editorial Mexicana, México, 1969.

SERGIO GALEOTTI. INTRODUZIONE ALLA TEORIA DEI CONTROLLI CONSTITUZIONALI. Giuffrè, Milano, 1963.

SHEILA B. KAMERMAN y ALFRED J. KAHN. PRIVATIZATION AND THE WELFARE STATE. Princeton University Press, Princeton, 1989.

SHERPARD B. CLOUGH. LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA CIVILIZACIÓN OCCIDENTAL. Omega, Barcelona, 1975.

SIR WILLIAM BEVERIDGE. BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Fondo Cultura Económica, México,

1946.

SPENCER C. TUKCER. A GLOBAL CHRONOLOGY OF CONFLICT: FROM THE ANCIENT WORLD TO THE MODERN MIDDLE EAST. ABC-CLIO, Santa Bárbara, 2009.

STEPHANY GRIFFITH-JONES Y OSWALDO SUNKEL. LAS CRISIS DE LA DEUDA Y DEL DESARROLLO EN LA AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

SUETONIO. VIDA DE DOCE CÉSARES. Juventud, Barcelona, 1978.

TEODORO MOMMSEN. HISTORIA DE ROMA. Aguilar, Madrid, 1962.

THEOTONIO DOS SANTOS. DEPENDENCIA Y CAMBIO SOCIAL. Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad de Chile, 1970.

THOMAS HOBBES. DEL CIUDADANO. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.

THOMAS HOBBES. LEVIATHAN O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPÚBLICA ECLESIÁSTICA Y CIVIL. Sarpe, -Grandes pensadores-, Madrid, 1983. 2 Tomos.

THOMAS MARSHALL. CITIZENSHIP AND SOCIAL CLASS. Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

THOMAS MUN. DISCURSO ACERCA DEL COMERCIO DE INGLATERRA CON LAS INDIAS OCCIDENTALES. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

THOMAS MUN. LA RIQUEZA DE INGLATERRA POR EL COMERCIO EXTERIOR. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

TITO LIVIO. HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN. Gredos, Madrid, 1990.

TITO LIVIO. HISTORIA ROMANA. Porrúa, México, 1969.

TITO LIVIO. LA MONARQUÍA ROMANA. Aguilar, Madrid, 1976.

TUCIDIDES. HISTORIA DE LA GUERRA DEL PELOPONESO en HISTORIADORES GRIEGOS. Aguilar, Madrid, 1969.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. EL IMPACTO DE LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: LOGROS Y DIFICULTADES. Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales (UNIJUS), Bogotá, 1998.

VALENTÍN VÁSQUEZ DE PRADA. HISTORIA ECONÓMICA MUNDIAL. RIALP, Bogotá, 1978.

VICENTE ARANGO. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. Editorial Reus, Madrid, 1980.

VICENTE RESTREPO. LOS CHIBCHAS ANTES DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA. Imprenta de la Luz, Bogotá, 1895.

VÍCTOR A. BEDOYA F. HISTORIA DE COLOMBIA: INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA CON BASES FUNDAMENTALES EN LA COLONIA. Colección La Salle. Librería Stella, Bogotá, 1944.

VÍCTOR E. TOKMAN. "MERCADOS DE TRABAJO Y EMPLEO EN EL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

VÍCTOR URKIDI. EL PETRÓLEO Y LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1977.

VIKTOR VANBERG. "GLOBALIZATION DEMOCRACY AND CITIZENS SOVEREIGNITY: CAN COMPETITION AMONG GOVERMMENTS ENHANCE DEMOCRACY?" en CONSTITUTIONAL POLITICAL ECONOMY. Vol. 11, No. 1. Springer, Berlín, 2000.

VIDA COTIDIANA DE EGIPTO. IMPERIO NEOBABILÓNICO. ESTRUCTURAS IMPERIO PERSA. PERSIA. MAGANA GRECIA. ROMA ALTO IMPERIO. [www.arteohistoria.com].

VILFREDO PARETO. COURS D'ECONOMIE POLITIQUE. Marcel Giard, París, 1929.

VILFREDO PARETO. LES SYSTEMES SOCIALISTES. Marcel Giard, París, 1926.

VILFREDO PARETO. MANUEL D'ECONOMIE POLITIQUE. Marcel Giard, París, 1927.

VINCENZO ATRIPALDI, GIUSEPPE GAROFALO, CLUADIO GNESUTTA, PIER FRANCESCO LOTITO (a cura di). GOVERNI DE ECONOMIA: LA TRANSIZIONE ISTITUZIONALE NELLA XI LEGISLATURA. Universitá degli Studi di Roma I 'La Sapienza', CEDAM, Padova, 1998.

VINCENZO CERULLI IRELLI e MASSIMO VILLONE (a cura di). STRUMENTI CONOSCITIVI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI. Il Mulino, Bologna, 1994. ANDREA MANZELLA. IL PARLAMENTO. Il Mulino, Bologna, 1991.

VINCENZO GUELI. ELEMENTI DI UNA DOTTRINA DELLO STATO E DEL DIRITTO COME INTRODUZIONE AL DIRITTO PUBBLICO. Foro Italiano, Roma, 1959.

"VIRREINATO". [www.uc.cl].

VITO MARINO CAFERRA. DIRITTI DELLA PERSONA E STATO SOCIALE. IL DIRITTO DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI. Zanichelli, Bologna, 1992.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN. Ariel, Barcelona, 1981.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. OBRAS COMPLETAS. Cartago, Buenos Aires, 1970.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. SOBRE EL ESTADO. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975.

WERNER PAIDEIA JAEGER. LOS IDEALES DE LA CULTURA GRIEGA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

WILHELM MOMMSEN. OTTO VON BISMARCK. Salvat, Barcelona, 1985.

WILHEM NESTLE. HISTORIA DEL ESPÍRITU GRIEGO: DESDE HOMERO HASTA LUCIANO. Ariel, Barcelona, 1981.

WILL ALBEDA y otros. THE FUTURE OF WELFARE STATE. Press University Europeennes, Maastricht, 1986.

WILLIAM GUSTAVE POLACK. THE STORY OF LUTHER. Concordia publishing house, St. Louis, 1931.

WILLIAM RESTREPO RIAZA. ES PROCLAMADA LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA. [www.colombialink.com].

WILLIAM STANLEY JEVONS. INVESTIGATIONS IN CURRENCY AND FINANCE. H. S. Foxwell, Londres, 1884.

WILLIAM STANLEY JEVONS. "RICHARD CANTILLON Y LA NACIONALIDAD DE LA ECONOMIA POLITICA" en ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.

WILLIAM STANLEY JEVONS. TEORÍA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México.

WILLIAM WOODTHORPE TARN Y GUY THOMPSON GRIFFITH. LA CIVILIZACIÓN HELENÍSTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1982

WINSTON FRITSCH. "EL NUEVO MARCO INTERNACIONAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

WOLFRAM EBERHARD. CONQUERORS AND RULERS SOCIAL FORCES IN MEDIAVAL CHINA. Leiden, Brill, 1965.

WOLFGANG KUNKEL. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. Ariel, Barcelona, 1982.

YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS 1944/95. Vol. 1, Union of International Associations / Saur, Munich, 1995.

YVON LE BOT. "LOS INDÍGENAS CONTRA EL NEOLIBERALISMO" en La Jornada, México, 6 de Marzo de 2000. [www.jornada.unam.mx].

ZEFERINO GONZÁLEZ. HISTORIA DE LA FILOSOFÍA: PROTÁGORAS, Cap. XLVII [www.filosofia.org].

CAPÍTULO III

EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

A. INTRODUCCIÓN: REFERENTE MARCO HISTÓRICO

El objetivo de *asignar eficientemente* los recursos económicos se refiere a la adecuada utilización y combinación de los estos, disponibles en determinada sociedad para la consecución de los resultados más satisfactorios en el proceso económico (producción, distribución o comercialización y consumo). Es decir, se busca gestión loable de los agentes que económicos que participan en la actividad económica (productores, distribuidores, consumidores y Estado), con la finalidad de permitir el uso más racional de los recursos disponibles (presupuesto -ingresos disponibles-, materias primas -recursos naturales-, insumos y factores productivos -terrenos, capital humano o trabajo, maquinarias, equipos, infraestructura física, sistemas de transporte y comunicación, almacenes de depósitos, bodegas, locales, edificaciones, ahorro, inversión, entre otros elementos que intervienen en la gestión) y, de esta forma, lograr ejercer el proceso productivo y distributivo de la mejor forma posible y resolver, de la manera más aceptable, las necesidades de los miembros de la sociedad, mediante el consumo. Con la salvedad que existen limitaciones en la disponibilidad de dichos recursos, que ocasionan importantes grados de dificultad al proceso.

Sobre la situación de *eficiencia* que se persigue en el proceso económico se refirió *Homero Cuevas* en los siguientes términos: "Consumidores buscan maximizar sus niveles de utilidad y, simultáneamente, las firmas buscan maximizar sus ganancias"[1].

En el proceso económico los agentes presentan restricciones, entre las que se destacan la disponibilidad presupuestal o de ingresos y los costos de los elementos demandados (precios de factores, insumos y materias primas en la producción y bienes y servicios en el consumo y ambos en la comercialización), enfrentándose así a alternativas, de tal manera que para lograr resultado satisfactorio es esencial los efectos de las decisiones que se tomen al respecto. *Homero Cuevas* destacó las limitaciones a que se ve enfrentada la sociedad en su conjunto, que repercute en el proceso económico: "La persistencia de la escasez en toda sociedad hasta ahora conocida significa que ninguna sociedad humana puede, en las condiciones actuales, ni durante un largo futuro, producir todo lo que desea. Esto implica que toda sociedad, aun haciendo pleno uso de sus capacidades productivas, enfrenta serie de alternativas excluyentes de producción y debe, por tanto, disponer de mecanismo definido que determine las decisiones de cuál alternativa seleccionar"[2].

Enrique Low Murtra y *Jorge Gómez Ricardo* desplegaron en forma detallada el concepto de *eficiencia* en la asignación de recursos, analizaron sus efectos sobre la producción y el consumo, y, asimismo, expusieron análisis detallado de los argumentos esbozados y defendidos por los autores más sobresalientes en esta materia[3].

La controversia más importante ha surgido en torno a la conveniencia o no de la intervención del Estado en el proceso económico para el logro de la eficiente asignación de los recursos disponibles.

Inicialmente se presenta la posición de los *economistas clásicos ingleses* o *liberales de Manchester*, que desarrollaron el soporte ideológico del sistema económico y político denominado liberalismo, que impulsa la eficiencia y la competitividad.

La denominada E*scuela Liberal Manchesteriana* la conformaron *David Ricardo*[4], *Adam Smith*[5], *John*

1 HOMERO CUEVAS. *INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992. P. 557.

2 HOMERO CUEVAS. *INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA*. Id. P. 76.

3 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996. Cap. II.

4 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. DAVID RICARDO. *OBRAS Y CORRESPONDENCIAS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965. DAVID RICARDO. *THE HIGH PRICE OF BULLION A PROOF OF THE DEPRECIATION OF BANK NOTES*. John Murray, Londres, 1810. DAVID RICARDO. *ON PROTECTION TO AGRICULTURE*. John Murray, Londres, 1822. DAVID RICARDO. *PLAN FOR THE ESTABLISHMETS OF A NATIONAL BANK*. John Murray, Londres, 1824. DAVID RICARDO. *REPLY TO MR. BOSANQUET'S PRACTICAL OBSERVATIONS ON THE REPORT OF THE BULLION COMMITTEE*. John Murray, Londres, 1811.

5 ADAM SMITH DOUGLAS JR. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. ADAM SMITH DOUGLAS JR. *ENSAYOS FILOSÓFICOS*. Pirámide, Madrid, 1998. ANTONIO SALTINI. *STORIA*

Stuart Mill[6], *Thomas Robert Malthus*[7], entre otros autores, conocida en el campo de las doctrinas económicas también con el epíteto de ideología clásica. Sus argumentos se basaron en las libertades del mercado, la salvaguardia a la capacidad inventiva del ser humano, la protección y garantía a la propiedad privada y, por consiguiente, en la no intervención del Estado en el proceso económico de determinada sociedad. Se apoyaron en los principios económicos de "*dejar hacer, dejar pasar*" y de la "*mano invisible*", para sustentar su doctrina.

En las primeras décadas del siglo XIX se generó estirpe de pensadores que se inspiraron en los planteamientos *clásicos*, pero a diferencia de estos ejercieron desarrollo analítico sustentado en el grado de satisfacción o utilidad derivado del consumo, y ejercieron influencias sobre *autores marginalistas* y *neoclásicos*. Se resaltan *Jean-Baptiste Say*[8], *Antoine-Agustin Cournot*[9], *Mountifort Longfield*[10], *Johann Heinrich Von Thünen*[11], *Nassau William Senior*[12], *Richard Whately*[13].

Posteriormente, surgió el desarrollo analítico y pragmático de los autores denominados *marginalistas*, que mediante demostraciones empíricas, basadas en los conceptos de *utilitarismo* y *marginalidad*[14], demostraron la conveniencia del *mercado libre*, es decir, defendieron la no conveniencia de la *intervención del Estado* en el proceso económico. De este grupo de economistas es posible resaltar a: *William Stanley Jevons*[15], *Marie-Esprit-Léon Walras*[16], *Karl Menger*[17] y *Herman Heinrich Gossen*[18].

Las teorías y argumentos sobre las libertades del mercado se impusieron en el mundo occidental, hasta el punto de ejercer perceptibles influencias sobre la escuela denominada *neoclásica*, cuyos integrantes son considerados por muchos tratadistas como discípulos de los autores ortodoxos *clásicos* o *liberales manchesterianos*. No obstante, otros estudiosos estimaron simple existencia de alguna influencia y

DELLE SCIENZE AGRARIE en *I SECOLI DELLA RIVOLUZIONE AGRARIA*. Vol. II. Edagricole, Bologna, 1987. Pp. 251-284.

6 JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. JOHN STUART MILL. *CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. JOHN STUART MILL. *SISTEMA DE LA LÓGICA*. Rivadeneira, Madrid, 1858. JOHN STUART MILL. *SOBRE LA LIBERTAD*. Alianza Editorial, Madrid, 1970. JOHN STUART MILL. *ESTUDIOS SOBRE LA RELIGIÓN*. La España Moderna, Madrid. JOHN STUART MILL. *EL UTILITARISMO*. Aguilar, Buenos Aires, 1968.

7 THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. THOMAS ROBERT MALTHUS. *ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

8 JEAN-BAPTISTE SAY. *TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA*. V. Oliva, Gerona, 1839. JEAN-BAPTISTE SAY. *CATECHISME D'ECONOMIE POLITIQUE*. Grapelet, París, 1815. JEAN-BAPTISTE SAY. *CURS COMPLET D'ECONOMIE POLITIQUE PRACTIQUE*. Société Tipographique Belge, Bruselas, 1844. JEAN-BAPTISTE SAY. *PETIT VOLUME CONTENANT QUELQUES APPERÇUS DES HOMMES ET DE LA SOCIETE*. Deterville, París, 1818. JEAN-BAPTISTE SAY. *A TRATISE POLITICAL ECONOMY: OR THE PRODUCTION, DISTRIBUTION AND CONSUMPTION OF WEALTH*. C. R. Prinsep, Boston, 1821.

9 ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *TRATADO DEL ENCADENAMIENTO DE LAS IDEAS FUNDAMENTALES EN LAS CIENCIAS Y EN LA HISTORIA*. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *CONSIDERACIONES SOBRE LA MARCHA DE LAS IDEAS Y DE LOS ACONTECIMIENTOS EN LOS TIEMPOS MODERNOS*. Nacional, Madrid, 1942. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *INVESTIGACIONES ACERCA DE LOS PRINCIPIOS MATEMÁTICOS DE LA TEORÍA DE LAS RIQUEZAS*. Alianza Editorial, Madrid, 1969.

10 SAMUEL MOUNTIFORT LEONGFIELD. *LECTURES ON POLITICAL ECONOMY*. London School of Economic, Londres, 1931.

11 JOHANN HEINRICH VON THÜNEN. *DER ISOLIERTE STAAT IN BEZIEHUNG AUF LANDWIRTSCHAFT UND NATIONALÖKONOMIE*. Hermann Schumacher Zarchlin (ed.), Wigant, Hempel & Parey, Berlin, 1875.

12 NASSAU WILLIAM SENIOR. *OUTLINE OF THE SCIENCE OF POLITICAL ECONOMY*. Library of Economics Reprint, Oxford, 1938.

13 RICHARD WHATELY. *ELEMENTS OF LOGIC*. Monroe, Boston, 1852. RICHARD WHATELY. *INTRODUCTORY LECTURES ON POLITICAL ECONOMY*. Fellowes, London, 1831. RICHARD WHATELY. *EASY LESSONS ON MONEY MATTERS: FOR THE USE OF YOUNG PEOPLE*. John W. Parker & son, London, 1853.

14 Medición de los efectos originados sobre determinada variable y ocasionados por la variación de otra, entre las que existe interdependencia, fenómenos esenciales en el proceso económico, sobre los cuales se pueden hacer predicciones y ejercer políticas públicas

15 WILLIAM STANLEY JEVONS. *TEORÍA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995. WILLIAM STANLEY JEVONS. *INVESTIGATIONS IN CURRENCY AND FINANCE*. Foxwell, Londres, 1884. WILLIAM STANLEY JEVONS. "*RICHARD CANTILLÓN Y LA NACIONALIDAD DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*" en *ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL* de RICHARD CANTILLÓN. Fondo Cultura Económica, México, 1950. Pp. 201-231.

16 LEON WALRAS. *ELEMENTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA PURA O TEORÍA DE LA RIQUEZA SOCIAL*. Alianza Editorial, Madrid, 1987. LEON WALRAS. *ETUDES D'ECONOMIE SOCIALE*. Académie de Lausanne, París, 1936. LEON WALRAS. *ELEMENTS D'ECONOMIE POLITIQUE PURE*. Académie de Lausanne, París, 1926. LEON WALRAS. *ETUDES D'ECONOMIE POLITIQUE APPLIQUEE*. Académie de Lausanne, París, 1936. LEON WALRAS. *ELEMENTS OF PURE ECONOMICS*. Richard Irwin, Homewood, 1954.

17 KARL MENGER. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Unión Editorial, Madrid, 1997. KARL MENGER. *GRUNDSÄTZE DER VOLKSWIRTSCHAFTLEHRE***.** London School of Economics, Londres, 1936. KARL MENGER. "*WEITERE BEMERKUNGEN ZU DEN ERTRAGSGESETZEN*" en *ZEITSCHRIFT FÜR NATIONALÖKONOMIE*. Vol. 7. Austrian School of Economics, Vienna, 1936. Pp. 386-397. KARL MENGER. "*MARGINALISMO AUSTRIACO Y ECONOMÍA MATEMÁTICA*" en *CUARERNOS ECONÓMICOS*. No. 29. ICE, Madrid, 1985. Pp. 55 a 72.

18 HERMANN HEINRICH GOSSEN. *DIE ENTWICKELUNG DER GESETZE DES MENSCHLICHEN VERKEHRS, UND DER DARAUS FLIEBENDEN REGELN FÜR MENSCHLICHES HANDELN* (*EXPOSICIÓN DE LAS LEYES DEL INTERCAMBIO*). R. L. Prager, Berlin, 1889.

discurrieron sobre la existencia de bagaje teórico y conceptual independiente. Los autores *neoclásicos* son precursores de las teorías del equilibrio y bienestar económico general y desarrollaron y profundizaron el concepto de utilitarismo, argumentos ampliamente analíticos y pragmáticos, dirigidos a demostrar la conveniencia de sistema de mercado no intervenido. Sus principales autores son: *Vilfrido Pareto*[19], *Francis Ysidro Edgeworth*[20], *Giovanni Battista Antonelli*[21], *Phillip Henry Wicksteed*[22], *Knut Wicksell*[23], *Irving Fisher*[24], entre otros, cuyos aportes se constituyeron en fundamento o base esencial de importantes temas objeto de estudio en el área de teoría económica denominada microeconomía o economía general del siglo XIX. Sin embargo, cada autor posee sus argumentos particulares, esquemas propios y avances analíticos con rasgos muy peculiares.

Vilfrido Pareto, mediante comprobaciones empíricas, demostró que el *mercado actuando libremente asegura la eficiente asignación de los recursos económicos disponibles*. Para tal efecto, realizó riguroso teorema económico, considerado verdadero despliegue científico; enunció su hipótesis en los términos anteriormente mencionados, utilizó para su corroboración algunos supuestos específicos y, con base en ellos, realizó su desarrollo demostrativo de carácter analítico, matemático y gráfico. Motivo de examen y demostración en este capítulo.

Alfred Marshall es considerado precursor de su propia escuela económica en las principales universidades de *Inglaterra*: *Cambridge*, *Oxford* y *College de Briston*. Sobre su forma de pensamiento se resaltan las siguientes características: Sus obras son de carácter científico, de raigambre nacionalista inglés, preparadas para hombres de negocios, se consideran analogías de hechos sucedidos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, logradas como producto del esfuerzo laborioso y meticuloso de varios años de persistencia. Basado en la comprobación cuantitativa, contempló la actividad económica de forma amplia y, en general, desarrolló las bases de los procedimientos diagramáticos modernos.

Marshall consideró esencial la intervención del Est*ado* en el proceso económico. Los siguientes apartes resumen la concepción del profesor *Marshall*, claro contradictor de las libertades del mercado: "Surge, en primer lugar, la dificultad en lo que respecta al término eficiencia. Cuando se dice que iguales ganancias (iguales ventajas netas) se obtienen a largo plazo en distintas ocupaciones por personas con eficiencia aproximadamente igual, el término eficiencia debe interpretarse en sentido lato; debe referirse a la eficiencia industrial general. Pero cuando se hace mención a diferencias de capacidad de ganancia de personas diferentes en la misma ocupación, la diferencia debe estimarse con especial referencia a aquellos elementos particulares de la misma que se necesitan para dicha ocupación… Se dice comúnmente que la competencia tiende a igualar los ingresos de las personas que se dedican a la misma industria o a industrias de igual dificultad; pero esta afirmación requiere ser interpretada con sumo cuidado, puesto que la competencia tiende a hacer que las ganancias obtenidas por dos individuos de desigual eficiencia en tiempo dado no sean iguales, sino desiguales y, del mismo modo, tienden a no ser iguales, sino a hacerse desiguales los salarios medios semanales en dos distritos en que los tiempos medios de eficiencia sean desiguales. Dado que la fuerza y energía medias de la clase trabajadora son mayores en el norte que en el

19 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946 [VILFREDO PARETO. *MANUEL D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927]. VILFRIDO PARETO. *FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA MODERNA: CIENCIA SOCIAL Y ECONOMETRÍA*. Instituto Politécnico Nacional y Colegio nacional de Economistas, México, 1991. 2 tomos. VILFREDO PARETO. *COURS D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1929. VILFREDO PARETO. *LES SYSTEMES SOCIALISTES*. Marcel Giard, París, 1926. VILFRIDO PARETO. *TRASFORMAZIONE DELLA DEMOCRAZIA*. Corbaccio, Milano, 1921.

20 FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *METRETIKE OR THE METHOD OF MEASURING PROBABILITY AND UTILITY*. Temple, London, 1887. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *PAPERS RELATING TO POLITICAL ECONOMY*. MacMillan, Londres, 1925. 3 Tomos. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "*DEMAND CURVES*" en *PALGRAVE'S DICTIONARY OF POLITICAL ECONOMY* de HENRY HIGGS. MacMillan, Londres, 1926. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "*THE PURE THEORY OF TAXATION*" en *PAPERS RELATING TO POLITICAL ECONOMY*. Vol. 1. Burt Franklin, New York, 1925. Pp. 111-142.

21 GIOVANNI BATTISTA ANTONELLI. *SULLA TEORIA MATEMATICA DELLA ECONOMIA POLITICA*. Malfasi, Genova, 1952.

22 PHILIP H. WICKSTEED. *THE COMMON SENSE OF POLITICAL ECONOMY*. Routledge & Paul Kegan, Londres, 1933. PHILIP H. WICKSTEED. "*THE SCOPE OF METHOD OF POLITICAL ECONOMY IN THE LIGHT OF THE 'MARGINAL' THEORY OF VALUE AND OF DISTRIBUTION*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 24. Royal Economic Society, London, 1914. Pp. 1-23.

23 JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. *LECCIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Aguilar, Madrid, 1963.

24 IRVING FISHER. *LA ILUSIÓN DE LA MONEDA ESTABLE*. Oriente, Madrid, 1930. IRVING FISHER. *THE THEORY OF INTEREST*. MacMillan, New York, 1930. IRVING FISHER. *ECONOMÍA POLÍTICA GEOMÉTRICA O NATURALEZA DEL CAPITAL Y DE LA RENTA*. La Española Moderna, Madrid, 1922. IRVING FISHER. *MATHEMATICAL INVESTIGATIONS IN THEORY OF VALUE AND PRICES*. MacMillan, New York, 1930.

sur de *Inglaterra*, se sigue de ahí que, cuando más tiende la competencia a hacer que las cosas alcancen su propio nivel sean más elevados en el norte que en el sur… Así, pues, la tendencia que presenta la *libertad económica* y el *espíritu de empresa* (*competencia*) a hacer que las ganancias de cada uno encuentren su propio nivel, es la tendencia a la igualdad de las ganancias de *eficiencia* en el mismo distrito. Esta tendencia será tanto más fuerte cuando mayor sea la movilidad del trabajo, cuando menos especializado esté, cuanto más se preocupen los padres por buscar las ocupaciones más ventajosas para sus hijos, cuanto más susceptibles sean los trabajadores de adaptarse rápidamente a los cambios que surjan en las condiciones económicas, y, por último, cuanto más y menos violentos sean estos cambios…"[25].

De igual manera, la siguiente conclusión de *Marshall* sirve para ilustrar su concepción que defiende la *intervención del Estado* en el proceso económico, a diferencia de las interpretaciones que normalmente se hacen de él: "De breve estudio de los efectos de un impuesto, considerado como caso especial de cambio de las condiciones generales de la oferta y la demanda, se deduce que, cuando se tienen en cuenta los intereses de los consumidores, existe en el terreno abstracto menos fundamento, *prima facie*, del que suponían los primitivos economistas para la doctrina general de la llamada máxima satisfacción, es decir, la que establece que la libre prosecución por parte de cada individuo de su inmediato interés propio inducirá a los productores a emplear su capital y trabajo y a los consumidores a gastar su dinero en cosas que conduzcan en mayor grado al interés general… Pero, aun dejando a un lado los males que se derivan de la distribución desigual de la riqueza, hay motivos sobrados para que, *prima facie*, la satisfacción total, lejos de haber alcanzado todavía un máximo, podría ser aumentada por medio de la acción colectiva al fomentar la producción y el consumo de cosas con respecto a las cuales la ley del rendimiento creciente actúa con especial fuerza… Esta posición está confirmada por el estudio de la teoría de los monopolios. El interés inmediato del monopolista consiste en ajustar la producción y la venta de sus mercancías en tal forma que obtenga el máximo ingreso neto, y la línea de conducta que adopta para ello no es probable que sea la que proporcione la máxima satisfacción total"[26].

Los principales discípulos de *Alfred Marshall*[27] fueron*: Dennis Robertson*[28], *Arthur Cecil Pigou*[29] y *John Maynard Keynes*[30], sucesores respectivos en su cátedra de política económica en la *Universidad de Cambridge*; aun cuando es posible concluir que no constituyen la misma escuela económica.

Dentro de los hacendistas contemporáneos es esencial destacar los aportes de *Richard Musgrave*[31], que aun cuando consideró que en materia de eficiencia en la asignación de recursos, el mercado libre es lo más aconsejable; sin embargo, estimó conducente la intervención del Estado para evitar efectos nocivos de imperfección del mercado, asegurar proceso económico óptimo y propulsar la equidad. A continuación se presenta el siguiente extracto de su obra "*Teoría de la Hacienda Pública*", que sintetiza la concepción del profesor *Musgrave*: "El mecanismo de formación de los precios en el mercado garantiza la asignación óptima de los recursos, con tal de que se satisfagan ciertas condiciones. Estas se satisfacen bastante bien en amplias áreas de la actividad económica, de modo que la mayor parte de la función de asignación puede abandonarse a las fuerzas del mercado… Sin embargo, surgen en

25 ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. Biblioteca de Ciencias Sociales, Madrid, 1948. Pp. 449, ss.

26 ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. Id. Pp. 412, ss.

27 ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. Aguilar, Madrid, 1963. ALFRED MARSHALL. *OBRAS ESCOGIDAS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. ALFRED MARSHALL. *OFFICIAL PAPERS*. Rayal Economic Society, London, 1926. ALFRED MARSHALL. "*THE OLD GENERATION OF ECONOMISTS AND THE NEW*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 11, no. 2. Oxford Journals, Oxford, 1897. Pp. 115-135.

28 DENNIS H. ROBERTSON. ENSAYOS SOBRE LA TEORÍA MONETARIA. Aguilar, Madrid, 1961.

29 ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946. ARTHUR CECIL PIGOU. A *STUDY ON PUBLIC FINANCE*. MacMillan, Londres, 1928. ARTHUR CECIL PIGOU. *INDUSTRIAL FLUCTUATIONS*. MacMillan, Londres, 1927.

30 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982. JOHN MAYNARD KEYNES. *A TRACT ON MONETARY REFORM*. McMillan, Londres, 1924. JOHN MAYNARD KEYNES. *A TREATISE ON MONEY*. Harcourt, Brace & Co., Londres, 1930. JOHN MAYNARD KEYNES. *ESSAYS IN BIOGRAPHY*. Hart-Davis, Londres, 1951. JOHN MAYNARD KEYNES. "*ROBERT MALTHUS (1766-1835) EL PRIMER ECONOMISTA DE CAMBRIDGE*" prólogo de *PRIMER ENSAYO SOBRE LA POBLACIÓN* de ROBERT MALTHUS. Alianza Editorial, Madrid, 1966.

31 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1967. RICHARD ABEL MUSGRAVE. *SISTEMAS FISCALES*. Aguilar, Madrid, 1973. RICHARD ABEL MUSGRAVE Y PEGGY *BREWER* MUSGRAVE. *HACIENDA PÚLICA: TEÓRICA Y APLICADA*. McGraw Hill, Madrid, 1992.

muchos casos condiciones en que las fuerzas del mercado no pueden garantizar resultados óptimos. Aquí estamos enfrentados con el problema de cómo la administración pública puede intervenir para garantizar la asignación más eficiente de los recursos.… Para empezar, surge la ocasión de ajuste donde, por razones institucionales, la organización de la industria impide la libre entrada, de modo que la asignación difiere de la obtenida en condiciones de competencia. Es el caso de control monopolístico. La existencia de imperfecciones en el mercado debe ser tenida en cuenta en la determinación de la política presupuestaria eficiente… Se afronta por medio de legislación destinada a controlar la organización industrial o a regular las políticas de precios y de producción… Segundo problema de ajuste surge en el caso de reunión de factores productivos y de procesos de producción que llevan consigo costes decrecientes. Estas condiciones pueden, no solo llevar al monopolio, sino que hacen inútil pedir que el monopolista se comporte como competidor. La determinación óptima de la producción requiere una igualación del ingreso medio con el coste marginal. En condiciones de coste decreciente no se puede esperar que la empresa siga tal política, puesto que incorpora pérdidas. Un proceso de impuesto-subsidio -política presupuestaria- es necesario para garantizar la producción óptima… Hay situaciones donde economías o deseconomías externas son originadas por el funcionamiento de determinados individuos o empresas… Así, lo que es provechoso para la empresa privada puede no ser benéfico desde el punto de vista social… Otras discrepancias pueden surgir de diferencias entre riesgo público y privado, y otras de discrepancias entre preferencias temporales públicas y privadas… Nos encontramos así con amplia gama de situaciones donde el mecanismo del mercado supone grados variables de ineficiencia en la asignación de los recursos… Sin embargo, en la mayor parte de casos es mejor dejar al mercado la satisfacción de estas necesidades. Según cual sea la naturaleza y gravedad de las ineficiencias, puede ser deseable y factible actividad correctiva… Pasamos ahora a situaciones en las que el mecanismo del mercado falla en su conjunto y donde la divergencia entre producto social y privado llega a incluirlo todo. Este es el caso de necesidades sociales, que son satisfechas por medio de servicios que han de ser consumidos en cantidades iguales por todos. Las personas que no pagan los servicios no pueden ser excluidas de los beneficios; y puesto que no pueden ser excluidas, no se comprometerán a pagos voluntarios. Por tanto, el mercado no puede satisfacer tales necesidades. Es necesaria la provisión presupuestaria… Tipo diferente de intervención tiene lugar para satisfacer necesidades que podrían ser satisfechas por el mercado, pero no lo son, puesto que los consumidores deciden gastar su dinero en otras cosas: La razón de la actividad presupuestaria es corregir la elección individual…"[32].

Esquemas contemporáneos sobre intervención del Estado en el proceso económico y social de comunidad precisa se enmarcan sobre la conveniencia de la participación estatal con base en tres campos de acción: 1. *Estado planificador*, *organizador*, *orientador* o *director*. 2. *Estado regulador*, *gendarme*, *controlador* o *supervisor*. 3. *Estado benefactor*, *asistencial*, *bienhechor*, *filántropo* o *altruista*.

A través del *Estado planificador* se busca que la administración gubernamental asuma el rol que le corresponde en la búsqueda de derroteros, para establecer el norte o forjar la dirección satisfactoria. Con base en el rumbo certero fraguado por la autoridad económica, el aparato estatal debe convertirse en consejero, guía y orientador para los agentes económicos frente a las diferentes alternativas y dificultades que debe afrontar en su actividad económica. Este importante objetivo de política pública se discute con detalle al abordar el principio de la planificación.

El profesor *Jan Tinbergen*[33] defendió la conveniencia que el Estado asuma la importante función de planificación o programación, tanto en economías de mercado o sociedades donde las actividades económicas se encuentran ejercidas total o ampliamente por el sector privado, como en economías altamente intervenidas, es decir, en las que el proceso económico está en manos de las autoridades estatales, o en economías mixtas, donde la acción de ambas fuerzas participan en forma activa e indistintamente.

Sobre el particular el profesor *Tinbergen* justificó esta importante acción que debe asumir el Estado con

32 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. Pp. 6, ss.

33 JAN TINBERGEN. *PLANIFICACIÓN CENTRAL*. Aguilar, Madrid, 1968. JAN TINBERGEN. *LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

los siguientes argumentos: "La finalidad de la programación general es garantizar que exista coherencia y coordinación. La programación general tiene que darnos la ojeada a vista de pájaro del módulo del desarrollo futuro del país, y mostrar la forma más deseable y viable en que se desarrollará el producto nacional y sus componentes, es decir, las importaciones y la producción de grandes grupos industriales, así como su destino: Exportaciones, consumo, inversión y usos del gobierno"[34].

Con la concepción de *Estado gendarme* se procura regular las actividades económicas y evitar acciones ilícitas o nocivas que se puedan ejercer por agentes económicos, que por su posición dominante afectan o inciden de forma negativa sobre la sociedad. Son las acciones comúnmente denominadas políticas antitrust o antimonopolios, que favorecen a los agentes económicos que disponen posición dominante. Dentro de este campo de acción se ha considerado esencial permitir la acción estatal para evitar imperfecciones del mercado (monopolios, oligopolios, monopsonios, oligopsonios, situaciones de competencia imperfecta, entre otras incorrecciones del mercado), en especial, para evitar abusos en calidades, precios, entre otros excesos o arbitrariedades; impulsar la competitividad y la eficiencia económica; controlar efectos externos perjudiciales que afecten a la sociedad (contaminación, ruido, congestión, corrosión, devastación, deterioro, entre otras anomalías); programar la localización de la actividad económica con el fin de propender por la protección de áreas ecológicas en conservación o reservas naturales, para evitar la erosión y salvaguardar aquellos recursos naturales esenciales y que padecen los peligros de extinción o lesión; proteger el ingreso, la inversión, el ahorro, la propiedad y el patrimonio ante eventualidades de riesgos que puedan surgir en el devenir de la actividad económica; en esta dirección se considera que la acción del Estado debe ser preventiva y no curativa; propugnar por el diseño de normas legales razonables y sensatas, velar por su cumplimiento y evitar que se incursione en la ilegalidad y en lo prohibido, acorde con las premisas del *Estado de derecho***.**

Richard Musgrave y *Peggy Musgrave* se refirieron a la importancia de propósitos del *Estado regulador* o *gendarme*. Al respecto anotaron: "El mecanismo del mercado por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar el mercado en algunos aspectos… La afirmación que el mercado conduce a utilización eficiente de recursos (produce lo deseado por los consumidores y lo hace en forma más barata) se basa en la condición de mercados competitivos de factores y productos. Por tanto, no debe haber obstáculos a la libre entrada, y consumidores y productores, deben tener conocimiento total del mercado. La regulación gubernamental u otras medidas pueden ser necesarias para asegurar estas condiciones… Los acuerdos e intercambios contractuales necesarios para el funcionamiento del mercado no pueden existir sin la protección y esfuerzo de estructura legal prevista por el gobierno… Si existe estructura legal y se suprimen obstáculos a la competencia, las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser previstos en el mercado. Surgen problemas de externalidades que conducen a fallas del mercado y requieren corrección pública…"[35].

Mediante la función de *Estado benefactor* se pretende con la acción gubernativa suministrar aquellos bienes y servicios de carácter esencial o de interés social, que no pueden ser satisfechos directamente por los grupos sociales marginados por disponer de ingresos precarios o por no contar con una fuente de rentas permanente; de esta forma, se justifica por algunos autores que el Estado satisfaga necesidades básicas como: Alimentación, nutrición, salud, prevención de enfermedades, educación básica y técnica, vivienda popular, acueductos o suministro de agua potable, alcantarillados o liberación de aguas impuras, energía, recreación, atención a desastres, epidemias o contingencias, entre otras actividades primarias en favor de toda la sociedad, en especial para los grupos sociales menos favorecidos, por no disponer de los medios para su satisfacción. Se considera indispensable que su satisfacción seas para todo ciudadano. Este propósito se enmarca dentro de la concepción de derechos fundamentales, que se convierten en derechos humanos al ser incorporados en el derecho positivo y, por ello, son objeto de tutela conforme a la *Constitución Política*. Asimismo, se considera esencial la participación estatal en aquellas actividades

34 JAN TINBERGEN. *PLANIFICACIÓN CENTRAL*. Id. Pp. 13, ss.

35 RICHARD ABEL MUSGRAVE Y PEGGY *BREWER* MUSGRAVE. *HACIENDA PÚLICA: TEÓRICA Y APLICADA*. McGraw Hill, Madrid, 1992. P. 6.

insatisfechas por el sector privado por no generar rentabilidad económica, o en procesos considerados de sumo cuidado, cuya prestación se considera restringible a los particulares, puesto que puede generar efectos de riesgos (producción de armas, obtención de artículos nocivos a la salud, etc.). Por último, claramente debe ejercerse la intervención del Estado en el logro de bienes y servicios de índole o naturaleza pública (justicia, seguridad, defensa, orden, obras de infraestructura de beneficio general, soberanía, protección, etc.).

Oscar Alviar y *Fernando Rojas* se refirieron a la función del *Estado benefactor* de la siguiente forma: "La particularidad del Estado benefactor consiste en la garantía impersonal y general de ser receptor de servicios a los cuales tienen derecho los ciudadanos por su calidad de tales. Estos servicios apuntan principalmente al mantenimiento de nivel mínimo de ingreso, independiente de las fluctuaciones del empleo y del mercado en general. Para ello todos los países crearon mecanismos que en mayor o menor medida aseguraban educación, salud y recreación y que atendían contingencias familiares especiales, tales como desempleo, vejez, muerte o falta de vivienda"[36].

Las funciones de *Estado benefactor* y *Estado gendarme* son interpretadas por *Richard Musgrave* en los siguientes términos: "Los Estados occidentales, en realidad, proporcionan ciertos bienes y servicios que generan estrictamente beneficios internos y que están sujetos al principio de exclusión. Así, la vivienda de bajo coste se subsidia, o se proporciona al consumidor leche gratis, en vez de dar subsidio en efectivo y libre elección sobre la manera de gastarlos. El Estado, en estos casos, sustituye la elección colectiva por la individual, sea mediante la provisión presupuestaria (plena o parcialmente por medio del subsidio) de bienes preferentes (cuyo consumo se asigna a consumidores particulares) o mediante métodos reguladores para eliminar bienes indeseables, por ejemplo, prohibición de venta de medicina peligrosa o establecimiento de impuestos al lujo…"[37].

B. EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

1. CONCEPCIÓN ORTODOXA: MODELO DE PARETO

En la teoría y política económica ha sido trascendental el estudio de la *eficiencia económica*, como se precisó en el anterior aparte de este capítulo. Así, "la economía del bienestar se ha ocupado principalmente de cuestiones de política que surgen en la asignación de recursos"[38].

Vilfrido Pareto desarrolló su esquema, a través de auténtico *teorema*, puntualizando la no conveniencia de la *intervención del Estado* en el proceso económico. Planteó su hipótesis en los siguientes términos: "El mercado actuando libremente asegura la eficiente asignación de los recursos económicos disponibles"[39].

Para llegar a dicha conclusión, *Pareto* consideró los siguientes supuestos:

1) El modelo presume la existencia de *mercado de competencia perfecta*[40].

2) Consideró expedita la *sustitución* de factores productivos e insumos en la producción y de bienes y servicios en el consumo. En el proceso productivo es factible *sustituir* un factor productivo por otro,

36 OSCAR ALVIAR RAMÍREZ Y FERNANDO ROJAS HURTADO. *ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA*. Temis, Bogotá, 1985. P.15.

37 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *SISTEMAS FISCALES*. Aguilar, Madrid, 1973. Pp. 11, ss.

38 WILLIAM J. BAUMOL. *TEORÍA ECONÓMICA Y ANÁLISIS OPERACIONAL*. Herrero Hnos., México, 1964. P. 296.

39 VILFRIDO PARETO. *FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA MODERNA: CIENCIA SOCIAL Y ECONOMETRÍA*. Instituto Politécnico Nacional y Colegio nacional de Economistas, México, 1991. 2 tomos. VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946. VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927.

40 El *mercado de competencia perfecta* implica la presencia de amplio número de agentes económicos (productores y consumidores), de tal manera que ninguno de ellos dispone de la potestad de determinar precios, costos y calidades. De tal manera, que estos aspectos son definidos por el propio mercado, entre otros requerimientos que son estudiados de forma independientes como otros supuestos del *modelo de Pareto*. *Ferguson* lo definió así: "La competencia perfecta es el modelo económico de mercado que posee las siguientes características: Cada agente económico es tan pequeño en relación con el conjunto del mercado que no puede ejercer influencia perceptible sobre el precio; el producto es homogéneo; hay libre movilidad de los recursos, incluyendo la libre y fácil entrada de las empresas; todos los agentes económicos que intervienen en el mercado tienen conocimiento completo y perfecto". CHARLES E. FERGUSON. *TEORÍA MICROECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 204.

lo que se representa a través de la convexidad y continuidad de las curvas de isocuanta[41]. De la misma forma, es posible sustituir un bien o servicio por otro en el proceso de consumo, lo que se simboliza mediante la convexidad y continuidad de las curvas de indiferencia[42]. Diferentes combinaciones de insumos pueden generar igual grado de producción, que evidencia la posibilidad de *sustituir* determinado insumo por otro. Distintas combinaciones de consumo de bienes logran suscitar idéntico nivel de utilidad, que manifiesta la viabilidad de reemplazar determinado bien por otro.

3) Productores y consumidores son *racionales*, es decir, se guían por la lógica. En el sentido que propugnan maximizar ganancias[43] y utilidades respectivamente[44].

4) No hay externalidades o *efectos externos* en la producción y en el consumo, lo que implica independencia entre dichos procesos económicos. La obtención de determinado bien o servicio no afecta a otros procesos productivos. La demanda que ejerce el consumidor no incide sobre los consumos de otros individuos. No existe interdependencia en la producción y el consumo.

5) Existe *pleno empleo*. Todos los recursos económicos disponibles son vinculados a la actividad económica.

6) Hay *perfecta movilidad* de agentes económicos, factores productivos y bienes y servicios. En el momento que los actores decidan cambiar de actividad o proceso pueden trasladarse sin ninguna restricción. No hay impedimento a la traslación. La libre entrada y salida también significa que los insumos no pueden ser monopolizados por determinado productor y los bienes y servicio por el mismo consumidor. Tampoco existe protección a la invención, como patentes, derechos de autor, buen nombre, registros, franquicias, licencias y otras exclusividades, lo que significa que todos pueden participar en el proceso sin limitación alguna.

7) Los agentes económicos disponen *perfecto conocimiento del mercado*, que implica que no hay obstáculos a la información. No existe información asimétrica. Se conocen los precios, costos (remuneración a factores productivos: Salarios, intereses, rentas, tributos, ganancias), margen de ganancias, disponibilidad de bienes e insumos, etc., que hacen que los precios, salarios, otras remuneraciones y demás variables sean uniformes. El conocimiento íntegro del presente, permite prevenir el futuro.

El modelo inicialmente incorpora los dos entornos básicos del proceso económico: *Producción* y *consumo*. Luego, es generalizado para toda la sociedad, incluyendo las dos actividades que de forma preliminar son estudiadas de manera independiente.

1.1 EFICIENCIA EN LA PRODUCCIÓN

Para *Pareto*[45] la economía es *eficiente* cuando se logra la situación en la que solo es posible aumentar la producción de determinado bien, sino a costa de disminuir la producción de otro. Esto significa que se alcanza el mejor resultado; no es posible mejorar aún más, dado que se alcanzó la mejor situación

41 Las curvas de isocuanta son espacios interpretados en gráficas, que representan igual cantidad de producción con diferentes combinaciones de factores productivos. Ferguson las definió así: "La isocuanta representa diferentes combinaciones de insumos que se pueden emplear para generar nivel dado de producto. Cuando nos movemos a lo largo de la isocuanta, el nivel de producto permanece constante y la razón de insumos cambia continuamente". CHARLES E. FERGUSON. *TEORÍA MICROECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 141.

42 Las curvas de indiferencia son áreas que representan igual grado de utilidad con distintas opciones de consumo de bienes o servicios, que generan condiciones de indiferencia para los consumidores, dado que al situarse en cualquier punto de ellos representan iguales grados de satisfacción. *Ferguson* las definió así: "La curva de indiferencia es conjunto de puntos -combinaciones particulares de bienes- cada uno de los cuales produce el mismo nivel de utilidad total, por lo que el consumidor es indiferente entre ellos". CHARLES E. FERGUSON. *TEORÍA MICROECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 24.

43 Se supone que el productor asigna su restringido *presupuesto* entre los insumos y factores productivos disponibles en la sociedad originando la máxima producción factible.

44 Se presume que el consumidor destina su limitado ingreso en los bienes y servicios disponibles en el mercado para generar la máxima satisfacción posible.

45 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946 [VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927]. VILFRIDO PARETO. *FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA MODERNA: CIENCIA SOCIAL Y ECONOMETRÍA*. Instituto Politécnico Nacional y Colegio Nacional de Economistas, México, 1991. 2 tomos.

posible. Es ineficiente aquella situación cuando todavía es posible mejorar los resultados.

Para efectos didácticos, *Pareto* en su demostración recurre a escenario ampliamente sencillo que, para obtener determinado bien o servicio supone la utilización de únicamente dos factores productivos (capital y trabajo). Esto no implica desconocer el mundo real que consiste en esquema complejo: Presencia de múltiples factores productivos, insumos y materias primas. La simplicidad es solo para efectos de facilitar su demostración gráfica, cuantitativa y analítica.

El gráfico 3.1 ilustra los grados de producción de determinado bien o servicio relativo a proceso específico. El productor se enfrenta a *mapa de curvas de isocuanta*. Aumenta su *producción* a medida que se ubica en *curva de isocuanta* que se aleje en mayor proporción del origen. Cada *curva de isocuanta* incorporada en dicho gráfico representa igual cantidad de producción con diferentes combinaciones de factores productivos (capital -K- y trabajo -T-). Si se utiliza la cantidad OR de capital y la cantidad OF de trabajo, se obtiene el mismo nivel de producción que si se utiliza la combinación OR' y OF'. A medida que las *curvas de isocuanta* se alejan del origen es mayor el volumen de producción obtenido (Y=3 > Y=2 > Y=1).

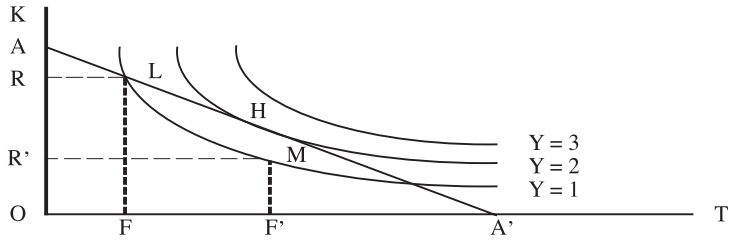


GRÁFICO 3.1.

El empresario o productor dispone de restricción presupuestal. Está limitado a la disponibilidad de determinados recursos financieros para la demanda de factores productivos, insumos y materias primas. La disponibilidad presupuestal se representa con la *línea de presupuesto* (AA')[46] en la gráfica, que establece el máximo de factores productivos que se puede adquirir. Utilizando todo el presupuesto en capital (K) se situaría en el punto A; empleando todo el presupuesto en trabajo se ubicaría en el punto A', puntos que económicamente no son viables, dado que con un solo factor productivo no es posible el proceso, al menos deben combinarse dos de ellos. A tal punto que deberá colocarse en punto intermedio.

En relación con la restricción presupuestal, el productor se enfrenta a la *relación de precios* (P_K/P_T), que está dada en el gráfico por la pendiente de la línea AA'. Al moverse por la *línea de presupuesto* (AA') se podrá comprobar que la máxima *curva de isocuanta* que se alcanza es Y=2. Teniendo en cuenta esto, se puede considerar que ejecutando todo el presupuesto disponible la *máxima producción* se logra en el punto 'H' (donde la *línea de relación de precios* es tangente con la *isocuanta* Y=2), punto *Pareto óptimo*.

Para analizar la interpretación de *Pareto* sobre la sociedad, se utiliza la *caja de Edgeworth*[47] (ver gráfico 3.2). Este autor *neoclásico* definió la *eficiencia* como aquella situación en la que solo es posible aumentar la producción de un bien a costa de reducir la de otro. *Ineficiencia* es aquella situación que aún es posible mejorar.

Para facilitar el análisis se supone que en la economía se producen solo dos bienes: los artículos X e Y. Además, el capital disponible de la economía es XR y el trabajo disponible es XF. También el capital disponible de la economía se puede representar por YF y el trabajo disponible por YR. Los dos

46 La *línea de presupuesto* (M) se determina como la disponibilidad total de recursos. $M = P_K K + P_T T$. El presupuesto se destina a la adquisición de dos factores productivos: Capital y trabajo (K y T), y la cantidad que puede demandarse de ellos depende de sus propios precios (P_K y P_T). La cantidad de capital que se obtendría sería $K = (M - P_T T) / P_K$. En el mismo sentido, la cantidad de trabajo que se adquiriría sería $T = (M - P_K K) / P_T$.

47 FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *METRETIKE OR THE METHOD OF MEASURING PROBABILITY AND UTILITY*. Temple, London, 1887.

factores se utilizan en su totalidad, existe pleno empleo, y se distribuye entre los dos bienes en proceso de producción (X e Y).

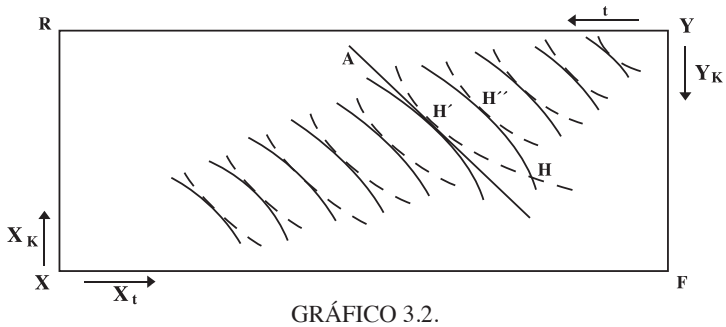


GRÁFICO 3.2.

Además se supone la presencia de *línea de presupuesto* (línea AA') que simboliza la restricción de recursos de la sociedad (para los agentes económicos existentes), que corresponde a la sumatoria de los presupuestos individuales. Su pendiente representa la relación de precios de los bienes obtenidos en este esquema simple (X e Y).

El análisis parte del punto H, situación original de asignación de factores. Se puede comprobar que este punto es ineficiente, dado que si los agentes económicos permitiendo cambios en las combinaciones de factores podrían situarse en puntos de mayor producción de Y sin disminuir la de X o viceversa. El punto H' frente a H también permite alcanzar *isocuanta* mayor en la producción del bien Y sin reducir X. Puede observarse igual efecto si se trasladan los agentes económicos al punto H", dado que se puede obtener mayor producción del bien X sin descender la del bien Y. Los puntos H' y H" son puntos *eficientes*, porque para aumentar la producción de alguno de los bienes, se requiere disminuir la producción del otro.

En realidad en la sociedad existirían varios *óptimos de Pareto*, que se lograrían donde son tangentes las *isocuantas* de los dos procesos productivos y la *línea de restricción presupuestal*. La ubicación en *óptimo de Pareto* determinado dependerá de cómo se distribuye los recursos disponibles en la sociedad entre los diferentes agentes económicos participantes.

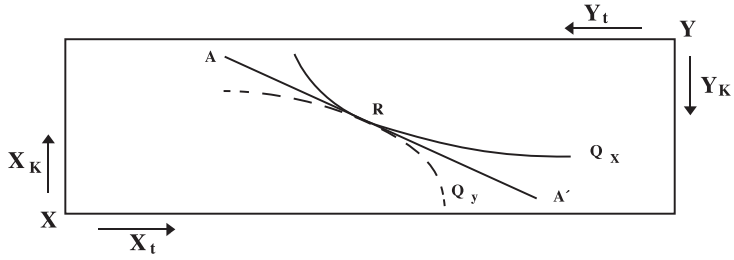


GRÁFICO 3.3.

Concluyó *Pareto* que en el mercado libre cada productor busca ubicarse en su propio *punto óptimo*, donde su isocuanta sea tangente con su *línea de restricción presupuestal*. En el gráfico 3.3 se ilustra que tanto el productor de X como el productor de Y logran la tangencia de la relación de precios (*línea de restricción presupuestal*) con sus propia isocuanta. En el punto 'R' se establece que las tres curvas son tangentes y que, por ello, sus pendientes son iguales. Existe *eficiencia* acorde con *Pareto* donde las dos *isocuantas* son tangentes, que le permitió comprobar a *Pareto* que el mercado libre o no interferido asegurara la eficiencia en la asignación de recursos disponibles en determinada sociedad.

APÉNDICE MATEMÁTICO no. 1

EFICIENCIA EN LA PRODUCCIÓN

A continuación se examinará el *modelo de Pareto* para la actividad productiva. Se toma como referente enfoque simple, relativo a la producción de solo dos bienes (X e Y) mediante el uso de únicamente dos factores productivos (K y T), que representan al capital y al trabajo respectivamente. Estas consideraciones de simplicidad se ejercen para facilitar la demostración y el análisis.

$$X = F(K_X, T_X) \quad (1)$$

La producción del bien X se encuentra en función de la cantidad de trabajo y capital empleado en su obtención.

$$Y = H(K_Y, T_Y) \quad (2)$$

La producción del bien Y depende de la cantidad de trabajo y capital utilizado en su elaboración.

Las ecuaciones (1) y (2) representan las funciones de producción de los bienes X e Y.

Los agentes productores de los bienes X e Y se comportan en forma racional, es decir, buscan maximizar su ganancia o beneficio (G_X y G_Y), que se obtiene al maximizar las ecuaciones (3) y (4).

La ganancia o beneficio se obtiene de la relación de restar de los ingresos totales logrados los costos totales asumidos. Los ingresos se derivan de la venta de los bienes o servicios objeto de producción. Los costos son el resultado de remunerar a factores productivos y otros desembolsos por adquisición de materias primas e insumos. En el modelo en consideración, ampliamente simplificado, los ingresos se generan de vender los productos X e Y, mientras que los costos se incurren en estipendios o salarios pagados a trabajadores (P_T) e intereses derivados del capital utilizado o recibidos en préstamo (P_K), ambos se encuentran en función de la cantidad demandada.

$$G_X = P_X.X - P_T.T_X - P_K.K_X \quad (3)$$

$$G_Y = P_Y.Y - P_T.T_Y - P_K.K_Y \quad (4)$$

Donde: G_X = ganancia obtenida en venta del bien X, G_Y = ganancia emanada en enajenación del bien Y, P_X = precio del bien X, P_Y = precio del bien Y, P_T = precio del trabajo (salarios), T_X = trabajo empleado para obtener el bien X, T_Y = trabajo utilizado para la consecución del bien Y, P_K = precio del capital (intereses), K_X = capital usado para obtener el bien X, K_Y = capital empleado para lograr el bien Y.

Reemplazando (1) y (2) en (3) y (4) se obtiene:

$$G_X = P_X.F(K_X,T_X) - P_T.T_X - P_K.K_X \quad (5)$$

$$G_Y = P_Y.H(K_Y,T_Y) - P_T.T_Y - P_K.K_Y \quad (6)$$

Para maximizar las ganancias se debe cumplir con las siguientes condiciones necesarias o de primer orden:

$\partial G_X/\partial T_X = 0$; $\partial G_X/\partial K_X = 0$; $\partial G_Y/\partial T_Y = 0$; $\partial G_Y/\partial T_Y = 0$.

En el caso de la producción de X, las condiciones necesarias, pero no suficientes, para maximizar ganancias son las siguientes:

$$\partial G_X/\partial T_X = 0 = P_X.\partial F(K_X,T_X)/\partial T_X - P_T \quad (7)$$

$$P_X.\partial F(K_X,T_X)/\partial T_X = P_T \quad (8)$$

$$\partial G_X/\partial K_X = 0 = P_X.\partial F(K_X,T_X)/\partial K_X - P_k \quad (9)$$

$$P_X.\partial F(K_X,T_X)/\partial K_X = P_K \quad (10)$$

Dividiendo (8) entre (10) se obtiene:

$$P_X.\partial F(K_X, T_X)/\partial T_X \,/\, P_X.\partial F(K_X, T_X)/\partial K_X = P_T/P_K \qquad (11)$$

Simplificando se obtiene:

$$\partial F(K_X,T_X)/\partial T_X \,/\, \partial F(K_X,T_X)/\partial K_X = P_T / P_K \qquad (12)$$

Corresponde a la situación en la cual la *tasa marginal de sustitución de trabajo por capital* en la producción de X es igual a la *relación de precios de los factores* utilizados para producir X. Que concierne a las pendientes de la *curva de isocuanta* y de la *línea de presupuesto*, punto *óptimo de Pareto* en la representación analítica y gráfica.

En el caso de la producción del bien Y, siguiendo el mismo proceso matemático se obtiene:

$$\partial H(K_Y,T_Y)/\partial T_Y \,/\, \partial H(K_Y,T_Y)/\partial K_Y = P_T / P_K \qquad (13)$$

Equivale a aquella situación en la que la *tasa marginal de sustitución de trabajo por capital* en la producción de Y es igual a la *relación de precios de los factores* utilizados para producir Y, que corresponde a las pendientes de la *curva de isocuanta* y de la *línea de presupuesto*, punto *óptimo de Pareto*.

Comparando las ecuaciones (12) y (13), se comprueba que son iguales por la ley de la transitividad, dos elementos igualados a un tercero implica que ambos sean iguales entre sí.

$$\partial F(K_X,T_X)/\partial T_X \,/\, \partial F(K_X,T_X)/\partial K_X = P_T/P_K = \partial H(K_Y,T_Y)/\partial T_Y \,/\, \partial H(K_Y,T_Y)/\partial k_Y \qquad (14)$$

La ecuación (14) expresa que la *relación de productividades marginales* se igualan, es decir, que la *tasa marginal de sustitución de trabajo por capital* para el bien X es igual a la del bien Y, y, a su vez, es igual a la *relación de precios* de los dos factores (P_T/P_K).

De esta forma, *Pareto* comprobó, de forma pragmática, apoyado en demostración cuantitativa o matemática, que el mercado libre o no interferido conduce a la *eficiencia en la producción*. Cada productor buscando su mejor situación, postura óptima, máxima producción posible, contribuye a generar la mejor condición para el mercado.

Las condiciones suficientes, que se deben asegurar para la ganancia máxima, son:

$\partial^2 G_X/\partial T^2 > 0$; $\partial^2 G_X/\partial K^2 > 0$; $\partial^2 G_Y/\partial T^2 > 0$; $\partial^2 G_Y/\partial K^2 > 0$.

1.2 EFICIENCIA EN EL CONSUMO

De manera análoga, para *Pareto*[48] existe *eficiencia* en el mercado de bienes, consumo, en aquella situación en la que no es posible aumentar la utilidad de un consumidor, sino a costa de disminuir la utilidad de otro consumidor, dado que se alcanzó la mayor satisfacción posible, no es posible mejorar aún más, se logró la mejor situación posible. Es ineficiente aquella situación cuando todavía es posible mejorar los resultados.

De forma similar y también con propósitos didácticos, *Pareto* en su demostración recurre a escenario simple; supone que determinado consumidor para lograr su utilidad o satisfacer sus necesidades, preferencias y gustos únicamente demanda dos bienes (X e Y). Ello no significa el desconocimiento de esquema complejo como sucede en el mundo real, presencia de canasta amplia de bienes y servicios. El propósito es simplificar su demostración gráfica, cuantitativa y analítica.

El gráfico 3.4 representa el nivel de consumo de determinado individuo, que demanda dos bienes (X e Y). Dicho consumidor se enfrenta a *mapa de curvas de indiferencia*. Aumenta su *utilidad* a medida que se ubique en *curva de indiferencia* más distante del origen, por su mayor capacidad de consumo. Cada *curva de indiferencia* incluida en dicho gráfico representa igual cantidad de *utilidad* con diferentes

48 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946. VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927. VILFRIDO PARETO. *FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA MODERNA: CIENCIA SOCIAL Y ECONOMETRÍA*. Instituto Politécnico Nacional y Colegio nacional de Economistas, México, 1991. 2 tomos.

combinaciones de bienes (X e Y). En el punto R el señor A consume BL de X y BM de Y. En el punto R' se encuentra en mejor situación que en el punto anterior, porque obtiene mayor cantidad del bien X (consigue de más la cantidad LL'), sin disminuir el consumo de Y. Pero el consumidor debe enfrentarse a restricciones frente a los ingresos disponibles. Está limitado a la disponibilidad de ingresos para demandar los bienes y servicios que constituyen su canasta familiar. La disponibilidad presupuestal se representa en la gráfica con la *línea de ingresos* (FF')[49], que establece el máximo de bienes que se pueden adquirir. En el punto h el consumidor A se encuentra en situación susceptible de mejorar, dado que si decide aumentar el consumo de X y disminuir la demanda de Y (deslizándose por la línea FF') lograría alcanzar *curvas de indiferencia* más altas, hasta llegar al punto Z, que es punto *óptimo de consumo*, puesto que logra la más alta *curva de indiferencia* factible sujeto a restricciones del ingreso. El consumidor obtiene la *máxima utilidad* en el punto donde son tangentes la *línea de ingreso* con la *curva de indiferencia* que más se aleja del origen.

En relación con la restricción de consumo, el consumidor se enfrenta a la relación de precios de los bienes disponibles en el mercado (P_X/P_Y), que está dada en el gráfico por la pendiente de la línea FF'. Se puede concluir que la máxima utilidad gastando todo el ingreso disponible se logra en el punto 'Z', donde la *línea de ingresos* (pendiente de la *relación de precios*) es tangente con la *curva de indiferencia 2*, punto *óptimo* según *Pareto*.

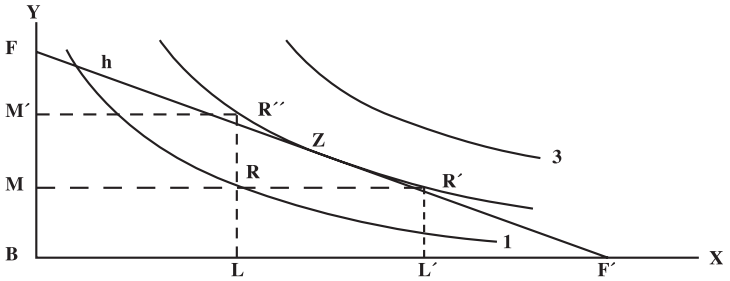


GRÁFICO 3.4

Para analizar la interpretación de *Pareto* de una sociedad, se recurre a la *caja de Edgeworth*[50] (ver gráfico 3.5). Determinó la *eficiencia* como aquella situación en la que solo es posible aumentar la utilidad de un individuo a costa de reducir la de otro. Ineficiencia es aquella situación en la que aún es posible mejorar.

Para facilitar el análisis se supone que en la economía únicamente existen dos consumidores (A y B), que demandan solo dos artículos (X e Y). Además, la cantidad de Y disponible en la economía es AB' y la cantidad de X disponible en la economía es AA'. También la cantidad de Y disponible se puede representar por BA' y la cantidad de X disponible por BB'. Los dos bienes se demandan en su totalidad, existe pleno empleo, y se distribuyen entre los dos consumidores que participan en el mercado (A y B).

49 La *línea de ingresos* (I) se determina como la disponibilidad total de recursos para ejercer el *consumo*. $I = P_X X + P_Y Y$. El presupuesto se destina a la adquisición de dos bienes: (X e Y), y la cantidad que puede conseguirse de ellos depende de sus propios precios (P_X y P_Y). La cantidad de X que se demandaría sería $X = (M - P_Y Y) / P_X$. En el mismo sentido, la cantidad de Y que se compraría sería $Y = (M - P_X X) / P_Y$.

50 FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *METRETIKE OR THE METHOD OF MEASURING PROBABILITY AND UTILITY*. Temple, London, 1887.

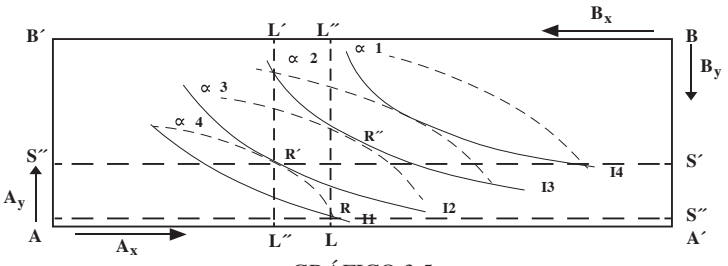


GRÁFICO 3.5

Además se supone la presencia de *línea de presupuesto* (línea AA') que simboliza la restricción de recursos de la sociedad (para los agentes económicos existentes), que corresponde a la sumatoria de los presupuestos individuales. Su pendiente representa la relación de precios de los bienes obtenidos en este esquema simple (X e Y).

Las curvas de indiferencia identificadas con I representan diferentes grados de utilidad a los que se enfrenta el señor A y las curvas de indiferencia referenciadas con alfa los que afronta el señor B (gráfico 3.5).

En el punto R, la distribución de bienes entre los dos consumidores se configura así: El señor A dispone de AL del bien X (igual a B'L'", lados paralelos de un rectángulo) y AS del bien Y (A'S"). El señor B dispone de LA' del bien X (L'" B) y SB' del bien Y (S'"B). Para el señor B su grado de satisfacción está dado por la curva de indiferencia alfa 4, para el señor A su nivel de satisfacción está dado por la curva de indiferencia I_1. El punto R es ineficiente según *Pareto*, porque con simple transacción se puede aumentar la utilidad de al menos uno de los consumidores sin disminuir la utilidad del otro, por ejemplo, desplazándose por la curva I, podrá alcanzar el punto R'. En el punto R' se tiene que el señor A consume AL" del bien X y AS" del bien Y, su grado de utilidad está dado por la curva de indiferencia I_2 (mayor a la anterior). El señor B consume L"A' del bien X y S"B' del bien Y, y su nivel de utilidad es el mismo (alfa 4). Al desplazarnos de R a R' aumenta el grado de satisfacción del señor A sin disminuir el del señor B. R' es punto de *eficiencia* en el sentido de *Pareto*, dado que solo es posible aumentar la utilidad de alguno de los consumidores a cambio de disminuir la del otro, por ejemplo al pasar al punto R".

Se concluye que la *eficiencia* en el mercado del consumo se obtiene donde las curvas de indiferencia de diferentes demandantes son tangentes entre sí.

Pareto señaló que si el mercado opera libremente, sin intervención del Estado, cada consumidor, actuando de manera racional e independiente, buscando obtener su máxima utilidad, se desplaza al punto donde su curva de indiferencia es tangente con la línea de presupuesto. Así, dos individuos buscando obtener el máximo de utilidad aseguran la tangencia de sus curvas de indiferencias, lo que implica *eficiencia* en el consumo para la sociedad (ver apéndice II).

En realidad en la sociedad existirían varios *óptimos de Pareto*, que se lograrían donde son tangentes las curvas de indiferencias de dos consumidores y la línea de ingresos o de restricción presupuestal. La ubicación en un *óptimo de Pareto* determinado dependerá de cómo se distribuyen los recursos disponibles en la sociedad entre diferentes familias o consumidores participantes.

APÉNDICE MATEMÁTICO no. 2

EFICIENCIA EN EL CONSUMO

En este aparte se analizará el *modelo de Pareto* para el proceso de consumo. Igualmente que en el caso anterior, se ejerce interpretación de entorno simplificado, relacionado con el consumo en el cual solo

participan dos agentes (A y B) mediante la demanda de solo dos bienes (X e Y). Estas consideraciones de simpleza se ejercen con fines didácticos.

Los consumidores disponen funciones de utilidad supeditadas a sus respectivas restricciones de ingreso disponibles:

$$U_A = I_A = U(X_A, Y_A) \quad (1)$$

La utilidad del señor A se deriva de la cantidad de X e Y que demande en el mercado, supeditada a su propio ingreso.

$$U_B = I_B = S(X_B, Y_B) \quad (2)$$

La satisfacción del señor B depende de la cantidad de X e Y que logre en el mercado, dependiente de su grado de ingreso.

Las ecuaciones (1) y (2) representan las funciones de utilidad de los señores A y B.

Los consumidores de estos bienes se comportan en forma racional, es decir, buscan maximizar su utilidad o satisfacción (U_A y U_B), que se obtiene al maximizar las ecuaciones (1) y (2).

La utilidad de A se determina por el ingreso total que obtiene menos los costos que incurre en la adquisición de los bienes y servicios que constituyen su canasta de consumo, en este caso hipotético la cantidad demandada de X e Y por el señor A (X_A,Y_A).

$$U_A = I_A - (P_X X_A + P_Y Y_A) = 0 \quad (3)$$

Así, la utilidad de A depende de manera directa de su ingreso y de forma inversa de los costos incurridos, que se encuentran en función de la cantidad de bienes que consume de ambos artículos y de sus respectivos precios (P_X, P_Y).

Reemplazando en (3) el equivalente de I_A de la ecuación (1) se obtiene:

$$U_A = U(X_A, Y_A) - (P_X X_A + P_Y Y_A) = 0 \quad (4)$$

En el mismo sentido, la satisfacción de B se establece restando del ingreso total los costos infringidos por la compra de los bienes y servicios que configuran su canasta familiar, en esta ilustración la cantidad demandada de X e Y por el señor B (X_B, Y_B).

$$U_B = I_B - (P_X X_B + P_Y Y_B) = 0 \quad (5)$$

La utilidad de B está en función directa de su ingreso e inversa de los costos incurridos, que, a su vez, se encuentran en función de la cantidad de bienes que consume de ambos artículos y de sus precios establecidos por el mercado (P_X, P_Y).

Sustituyendo en (5) el valor de I_B de la ecuación (2) se logra:

$$U_B = U(X_B, Y_B) - (P_X X_B + P_Y Y_B) = 0 \quad (6)$$

Donde: $U_A = U(X_A,Y_A)$ = utilidad obtenida por el señor A, $U_B = U(X_B,Y_B)$ = utilidad lograda por el señor B, P_X = precio del bien X, P_Y = precio del bien Y, X_A = consumo de A por el bien X, Y_A = consumo de A por el bien Y, X_B = consumo de B por el bien X, Y_B = consumo de B por el bien Y, I_A = ingreso de A, I_B = ingreso de B.

Para maximizar la utilidad se debe cumplir con las siguientes condiciones necesarias o de primer orden:

$\partial U_A/\partial X_A = 0$; $\partial U_A/\partial Y_A = 0$; $\partial U_B/\partial X_B = 0$; $\partial U_B/\partial Y_B = 0$.

Para el consumidor A, las condiciones necesarias, pero no suficientes, para maximizar ganancias son las siguientes:

$$\partial U_A/\partial X_A = 0 = \partial U(X_A,Y_A)/\partial X_A - P_X \quad (7)$$

$$\partial U(X_A,Y_A)/\partial X_A = P_X \quad (8)$$

$$\partial U_A/\partial Y_A = 0 = \partial U(X_A,Y_A)/\partial Y_A - P_Y \quad (9)$$

$$\partial U(X_A,Y_A)/\partial Y_A = P_Y \quad (10)$$

Dividiendo (8) entre (10) se obtiene:

$$(\partial U(X_A, Y_A)/\partial X_A) / (\partial U(X_A,Y_A)/\partial Y_A) - P_X/P_Y \quad (11)$$

Corresponde a la situación para el señor A donde su *tasa marginal de sustitución* de X por Y es igual a la *relación de precios* de los dos bienes (X_A, Y_A). Que concierne a la igualdad entre las pendientes de la *curva de indiferencia* y de la *línea de ingreso o presupuesto*, punto *óptimo de Pareto* en la representación analítica y gráfica.

En el caso del consumidor B, siguiendo el mismo proceso matemático se llega a:

$$(\partial U(X_B,Y_B)/\partial X_B) / (\partial U(X_B,Y_B)/\partial Y_B) = P_X/P_Y \quad (12)$$

Equivale a la situación donde la *tasa marginal de sustitución* de X por Y es igual a la *relación de precios* de los productos consumidos (X_B, Y_B). Que corresponde a las pendientes de la *curva de indiferencia* y *línea de ingreso o presupuesto*, *óptimo de Pareto*.

Comparando las ecuaciones (11) y (12), es posible comprobar que son iguales por la ley de la transitividad, dos elementos igualados a un tercero implica que ambos sean iguales entre sí.

$$(\partial U(X_B,Y_B)/\partial X_B) / (\partial U(X_B,Y_B)/\partial Y_B) = P_T/P_K = (\partial U(X_B,Y_B)/\partial X_B) / (\partial U(X_B,Y_B)/\partial Y_B) \quad (13)$$

La ecuación (13) expresa que la relación de productividades marginales se igualan, es decir, que la tasa marginal de sustitución de X por Y para el señor A es igual a la del señor B y, a su vez, es igual a la relación de precios de los bienes consumidos (P_X / P_Y).

De esta forma *Pareto* demuestra, en forma pragmática, apoyado en demostración cuantitativa o matemática, que el *mercado libre* o *no interferido* conduce a la *eficiencia en el consumo*. Cada consumidor buscando su mejor situación, posición óptima, máxima utilidad posible, contribuye a generar la mejor condición para el mercado.

Las condiciones suficientes, que se deben asegurar para la *utilidad máxima*, son:

$\partial^2 U_A/\partial X^2 < 0$; $\partial^2 U_A/\partial Y^2 < 0$; $\partial^2 U_B/\partial X^2 < 0$; $\partial^2 U_A/\partial Y^2 < 0$.

1.3 EFICIENCIA EN LA SOCIEDAD CON SOLO BIENES PRIVADOS

En consideración de supuesto relativo a la existencia de solo bienes privados, la sociedad se enfrenta a la siguiente *función de bienestar*: B = *F*(UA,UB), condicionada por la capacidad productiva de los bienes en consideración *F*(X, Y) = 0 (*curva de transformación*). La *maximización del bienestar* está sujeta a la *eficiencia* según *Pareto,* antes explicada, es decir, es condición necesaria pero no suficiente para existir tangencia entre *curvas de indiferencia* (ver apéndice III).

El gráfico 3.6 ilustra la condición de *eficiencia* para la sociedad. Si se dedican todos los recursos de la economía a la producción del bien X se produce la cantidad OA. Si por el contrario, se dedican a obtener el bien Y, se produce la cantidad OA'. También es posible situarse en puntos intermedios como el punto M, donde se produce la cantidad OM' del bien X y la cantidad OM'' del bien Y. En dicho punto son tangentes entre sí la *curva de indiferencia*, la *curva de transformación* y la *línea de relación de precios*, condiciones necesarias para el *óptimo de Pareto*. En otros términos, en el punto M la *tasa marginal de sustitución* es igual a la *tasa marginal de transformación*[51].

51 La *tasa marginal de sustitución* es la pendiente de la *curva de indiferencia* (sustitución de un bien por otro en el mundo del consumo). La *tasa marginal de transformación* es la pendiente de la *curva de transformación* (*transformación* de un bien por otro en el mundo del *producto*).

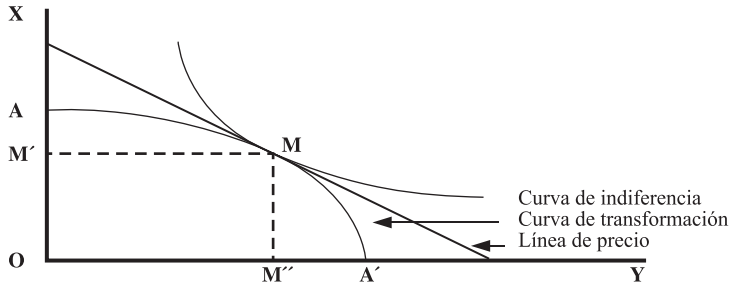


GRÁFICO 3.6

APÉNDICE MATEMÁTICO no. 3

EFICIENCIA EN LA SOCIEDAD CON SÓLO BIENES PRIVADOS

Se busca en la sociedad maximizar el *bienestar*, sujeto a la *curva de transformación*. Se supone economía simple con solo dos bienes y dos individuos, de tal manera que la *función de bienestar social* es:

El *bienestar de la sociedad* depende del grado de *satisfacción* o *utilidad* de cada individuo que la integra.

$$B = B(U_A, U_B) \quad (1)$$

Donde: B = Bienestar social, U_A y U_B = Satisfacción o utilidad de los señores A y B respectivamente.

La utilidad de cada persona depende del consumo de los bienes disponibles, los cuales a su vez dependen de su grado de producción:

$$F(X, Y) = 0 \quad (2)$$

Donde: X e Y son las mercancías producidas.

Se busca maximizar el *bienestar social*, sujeto a restricción tecnológica, disponibilidad de producción de los bienes X e Y. Representada con λ, *multiplicador de Lagrange* (*landa*), que cumple trascendental papel. La ecuación queda así:

$$B^* = B(UA, UB) - \lambda F(X, Y) \quad (3)$$

Supuesto inicial: ambos bienes son de carácter privado:

$$X = X_A + X_B, Y = Y_A + Y_B \quad (4)$$

La *función de bienestar social*, teniendo en cuenta estos aspectos, queda así:

$$B^* = F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)] - \lambda.F(X, Y) \quad (5)$$

Donde: B* = Bienestar social, X_A = Consumo de X por el señor A, Y_A = Consumo de Y por el señor A, X_B = Consumo de X por el señor B, Y_B = Consumo de Y por el señor B.

Para maximizar el *bienestar* se requiere cumplir las siguientes condiciones necesarias o de primer orden:

$$\partial B^*/\partial X_A = 0;\ \partial B^*/\partial Y_A = 0;\ \partial B^*/\partial X_B = 0;\ \partial B^*/\partial Y_B = 0.$$

Al derivar de la ecuación (5) se obtiene, para el señor A:

$$\partial B^*/\partial X_A = 0 = \partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial X_A - \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X_A \quad (6)$$

En consideración a estar igualada a cero, se obtiene:

$$\partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial X_A = \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X_A \quad (7)$$

$$\partial B^*/\partial Y_A = 0 = \partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial Y_A - \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_A \quad (8)$$

Trasladando al otro lado con cambio de signo, se logra:

$$\partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial Y_A = \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_A \quad (9)$$

Dividiendo (7) entre (9), se consigue:

$$\partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial X_A / \partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial Y_A =$$

$$\partial F(X, Y)/\partial X_A / \partial F(X, Y)/\partial Y_A \quad (10)$$

El resultado expresado en la ecuación (10) permite establecer que la *tasa marginal de sustitución* de X por Y para A es igual a la tasa *marginal de transformación*, que depende de las condiciones tecnológicas.

Efectuando procedimiento análogo para B se alcanzan resultados similares. Derivando de la ecuación (5) se logra:

$$\partial B^*/\partial X_B = 0 = \partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial X_B - \lambda.\partial F(X, Y)/\, \partial X_B \quad (11)$$

Del que se obtiene:

$$\partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial X_B = \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X_B \quad (12)$$

$$\partial B^*/\partial Y_B = 0 = \partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial Y_B - \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_B \quad (13)$$

Se logra:

$$\partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial Y_B = \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_B \quad (14)$$

Dividiendo (7) entre (9), se consigue:

$$\partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial X_B \,/\, \partial F[\, U_A(X_A, Y_A), U_B(X_B, Y_B)]/\partial Y_B =$$

$$\partial F(X, Y)/\partial X_B \,/\, \partial F(X, Y)/\partial Y_B \quad (15)$$

En la ecuación (15) se ilustra que la *tasa marginal de sustitución de X por Y para B* es igual a la tasa *marginal de transformación*.

Comparando (10) con (15) se aprecia que las *tasas marginales de sustitución* para ambos consumidores son iguales, con 1o que se demuestra en forma matemática, que si cada consumidor busca su propia máxima *utilidad*, aseguran situación de *eficiencia* en *mercado libre* o *no interferido* por parte del Estado.

$$\partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial X_A \,/\, \partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial Y_A =$$

$$\partial F(X,Y)/\partial X_A \,/\, \partial F(X,Y)/\partial Y_A =$$

$$\partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial X_B \,/\, \partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial Y_B \quad (16)$$

$$\partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial X_A / \partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial Y_A =$$

$$\partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial X_B \,/\, \partial F[\, U_A(X_A,Y_A), U_B(X_B,Y_B)]/\partial Y_B \quad (17)$$

Además de darse las condiciones necesarias, se deben cumplir las condiciones suficientes o de segundo orden, indispensables para determinar la máxima *utilidad*, que son:

$$\partial^2 B^*/\partial X^2_A < 0;\ \partial^2 B^*/\partial Y^2_A < 0;\ \partial^2 B^*/\partial X^2_B < 0;\ \partial^2 B^*/\partial Y^2_B < 0.$$

1.4 EFICIENCIA EN LA SOCIEDAD CON PRESENCIA DE BIEN PÚBLICO

En la próxima sección se estudiará con detalle la temática de *bienes públicos*, al punto que el presente aparte sólo es una aproximación anticipada a su estudio.

Se supone escenario simplificado en el que se producen solo dos bienes, uno público y otro privado. Este esquema modifica ampliamente la situación evaluada anteriormente, que consideraba dos bienes privados. El Estado puede optar por políticas públicas dirigidas a orientar todos los recursos a producir bienes públicos (X), de manera que la sociedad se ubique en el punto A'. Contrario sensu, puede optar por políticas que favorezcan la producción de bienes privados únicamente, de tal forma que la sociedad se sitúe en A. O puede producir de ambos bienes, por ejemplo, si se instala en H, donde se produce OH' de bien público y OH" de bien privado (gráfico 3.7).

El gráfico 3.7 ilustra las condiciones de eficiencia en presencia de *bienes públicos*: La curva AA' representa la *curva de transformación* y las *curvas de indiferencia* i A e i B reflejan las preferencias, gustos y necesidades de los señores A y B respectivamente. Se deriva la curva i (A + B), que representa la suma vertical de las curvas i A e i B, por razón de la presencia de bienes públicos. En el punto H se presenta tangencia de la curva i (A + B) con la *curva de transformación*. Así en el punto H, la *tasa marginal de transformación* es igual a la *sumatoria de las tasas marginales de sustitución* de A y B (ver demostración matemática, apéndice IV).

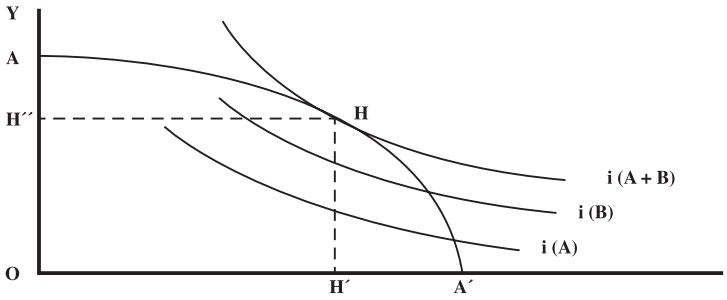


GRÁFICO 3.7

En el punto H no se da la tangencia de las *curvas de indiferencia individuales* con la *curva de transformación*. Esto ilustra la diferencia entre las condiciones de *eficiencia* en entorno con presencia de bienes públicos y bienes privados y escenarios con solo bienes privados. De una parte, en el caso de exclusividad de bienes privados los precios operan como parámetros y cada consumidor se ajusta variando su cantidad consumida hasta igualar la *tasa marginal de sustitución* con la *tasa marginal de transformación*. En cambio, en el caso donde hay presencia de bienes públicos, la cantidad total disponible del bien se reparte entre todos los consumidores, solo variando la preferencia de cada consumidor por el bien público. En ese caso, las condiciones de optimización implican, como se dijo antes, que la suma de las *tasas marginales de sustitución* se iguale a la *tasa marginal de transformación*.

APÉNDICE MATEMÁTICO No. 4

EFICIENCIA EN LA SOCIEDAD CON PRESENCIA DE BIEN PÚBLICO Y PRIVADO

$Y = Y_A + Y_B$ (Y es bien privado) (1)

$X = X_A = X_B$ (Y es bien público) (2)

$U_A = U_A(X, Y_A)$ (3)

$U_B = U_B(X, Y_B)$ (4)

Las ecuaciones (3) y (4) representan las *funciones de utilidad* de A y B, considerando las características de *bien público y privado* expresadas en (1) y (2).

$$B = B(U_A, U_B) \quad (5)$$

La ecuación (5) representa la *función de bienestar* considerando solo dos individuos en la sociedad (A y B) que demandan exclusivamente dos bienes (X e Y), con propósitos únicos de simplificar el análisis.

$$F(X, Y) = 0 \quad (6)$$

La ecuación (6) es la *función de producción* de los bienes X e Y.

Se impulsa obtener el *máximo bienestar*, es decir, maximizar (5), sujeto a la *función de producción*, grado de obtención de los bienes, es decir, (6). Para el1o se constituye nueva *función de bienestar social*:

$$B^* = B(U_A, U_B) - \lambda.F(X, Y) \quad (7)$$

$$B^* = B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)] - \lambda.F(X, Y) \quad (8)$$

Donde λ es *multiplicador de Lagrange*.

Las condiciones necesarias para obtener el máximo son:

$\partial B^*/\partial X_A = 0$; $\partial B^*/\partial Y_A = 0$; $\partial B^*/\partial X_B = 0$; $\partial B^*/\partial Y_B = 0$.

Derivando de la ecuación (8) se obtiene:

$$\partial B^*/\partial X_A = 0 = \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial X - \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X \quad (9)$$

En consideración a estar igualada a cero, se obtiene:

$$\partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial X = \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X \quad (10)$$

$$\partial B^*/\partial Y_A = 0 = \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_A - \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_A \quad (11)$$

Trasladando al otro lado con cambio de signo, se logra:

$$\partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_A = \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_A \quad (12)$$

$$\partial B^*/\partial X_B = 0 = \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial X - \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X \quad (13)$$

$$\partial B^*/\partial Y_B = 0 = \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_B - \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_B \quad (14)$$

Las ecuaciones (10) y (13) son iguales:

$$\partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial X = \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X \quad (15)$$

Dado que $Y = Y_A + Y_B$, ecuación (1), se tendría en consideración en las ecuaciones (11) y (14):

$$\partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_A + \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_B =$$
$$\lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_A + \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_B \quad (16)$$

Dividiendo (15) entre (16), se consigue:

$$\partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial X \,/\, \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_A + \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_B$$
$$= \lambda.\partial F(X, Y)/\partial X \,/\, \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_A + \lambda.\partial F(X, Y)/\partial Y_B \quad (17)$$

Simplificando λ, se obtiene:

$$\partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial X \,/\, \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_A + \partial B[U_A(X, Y_A), U_B(X, Y_B)]/\partial Y_B$$
$$= \partial F(X, Y)/\partial X \,/\, \partial F(X, Y)/\partial Y_A + \partial F(X, Y)/\partial Y_B \quad (18)$$

La ecuación (18) expresa que el *máximo de bienestar* en presencia de *bienes públicos* se asegura cuando la sumatoria de las *tasas marginales de sustitución* de los diferentes consumidores es igual a la *tasa marginal de transformación*.

Además de darse las condiciones necesarias, se deben cumplir las condiciones suficientes o de segundo

orden, indispensables para determinar el *máximo bienestar*, que son:

$\partial^2 B^*/\partial X_A^2 < 0$; $\partial^2 B^*/\partial Y_A^2 < 0$; $\partial^2 B^*/\partial X_B^2 < 0$; $\partial^2 B^*/\partial Y_B^2 < 0$.

2. LIMITACIONES DEL MODELO DE PARETO

Con base en demostraciones analíticas, gráficas y cuantitativas (en los apéndices) *Pareto* comprobó a través de su teorema que el '*mercado actuando de manera libre asegura la eficiente asignación de recursos*'.

Sin embargo, en la vida práctica se han comprobado condiciones que obligan a la *intervención del Estado* para asegurar la *eficiencia*. Este fenómeno se explica por algunas limitaciones que adolece la teoría de *Pareto*.

En primer lugar, es necesario resaltar como limitación que los supuestos que sustentan el modelo de *Pareto* no se cumplen en el escenario práctico o real.

Autores como *Vickey* concluyeron: "La validez de la teoría no depende de la correspondencia o falta de correspondencia entre los supuestos o las conclusiones y las observaciones del mundo real. Una teoría es válida, como sistema intrínsecamente coherente, si las conclusiones se deducen lógicamente de las premisas; y el hecho que ni las premisas ni las conclusiones corresponden a la realidad, no la invalidan, a lo sumo indicarán que no es muy aplicable"[52].

En efecto, no se pretende impugnar el teorema de *Pareto*, por lo contrario usualmente sus inferencias y análisis son paradigma para la demostración económica. Es considerado como hito o referente en la teoría económica. Lo que se procura con este examen es demostrar su inaplicabilidad en el contexto de la realidad económica. Así, se deben aceptar las limitaciones de la teoría de *Pareto*, no por su invalidez sino por su inobservancia.

Algunos tratadistas[53] formulan las siguientes limitaciones al modelo de *Pareto*:

1) En la vida práctica no es común la presencia de *mercados con competencia perfecta*. Por lo contrario, los mercados en la realidad se caracterizan por prevalencia de *monopolios*[54], *oligopolios*[55], *monopsonios*[56], *oligopsonios*[57] y *competencia imperfecta*[58]. Estas conductas afectan precios y calidades

52 WILLIAM VICKEY. *MICROECONOMÍA*. Amorrortu, Buenos Aires, 1969. P. 6.

53 FRANCO MODIGLIANI. "*THE MONETARY MECHANISM AND ITS INTERACTION WITH REAL PHENOMENAL*" en *THE STATE OF MONETARY ECONOMICS*. Vol. 45. Universities National Bureau, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1965. Pp. 79-107 (Traducido por ENRIQUE LOW MURTRA: FRANCO MODIGLIANI. "*EL MECANISMO MONETARIO Y SU INTERACCIÓN CON EL FENÓMENO REAL*". Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970). JAMES TOBIN. *THE NEW ECONOMICS ONE DECADE OLDER*. Princeton University Press, Princeton, 1974. PAUL ROBIN KRUGMAN. *EL RETORNO DE LA ECONOMÍA DE LA DEPRESIÓN Y LA CRISIS ACTUAL*. Crítica, Madrid, 2009. OLIVIER JEAN BLANCHARD. *EL RETORNO DE LA INVERSIÓN EN SOCIAL MEDIA*. Social Business & Anaya Multimedia, Madrid, 2012. NICHOLAS GREGORY MANKIW Y DAVID ROMER (editores). *NEW KEYNESIAN ECONOMICS*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1991. JOHN BRIAN TAYLOR. *GETTING OFF TRACK: HOW GOVERNMENT ACTIONS AND INTERVENTIONS CAUSED, PROLONGED AND WORSENED THE FINANCIAL CRISIS*. Hoover Inst Press Publication, Hoover Institution Press, Stanford, 2009. MICHAEL DEAN WOODFORD. *ESSAYS IN INTERTEMPORAL ECONOMICS*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1983.

54 Un solo productor en el mercado, que por su condición dominante genera abusos, relacionados con el establecimiento de precios, calidades y costos. FERGUSON lo definió: "Existe monopolio puro cuando solo hay un productor en el mercado. No hay competidores o rivales directos en el sentido popular ni en el técnico. Sin embargo, las políticas de un monopolista pueden estar limitadas por la competencia indirecta de todos los bienes por el ingreso del consumidor y de los bienes sustitutos, y por la amenaza de competencia potencial cuando es posible la entrada al mercado". CHARLES E. FERGUSON. *TEORÍA MICROECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 230.

55 Pocos productores que ejercen posición dominante en el mercado. Es definida por FERGUSON como: "Existe el oligopolio cuando hay más de un vendedor en el mercado, pero no en tal cantidad que la contribución de cada uno de ellos se vuelva imperceptible. Cuando solo hay dos vendedores en el mercado se da el caso especial del duopolio". CHARLES E. FERGUSON. *TEORÍA MICROECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 273.

56 Un solo consumidor, que podría abusar por su situación favorable.

57 Pocos consumidores, que dominan el mercado. FERGUSON definió: "Hay a veces solo pocos compradores de un servicio productivo, o aun un solo comprador. En este último caso se habla de monopsonio y de un oligopsonio cuando hay varios compradores". CHARLES E. FERGUSON. *TEORÍA MICROECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. P. 361.

58 Mercado que a simple vista parece ser competitivo por la existencia de diferentes líneas o artículos heterogéneos y sustitutos, pero que en la práctica son obtenidos o distribuidos por una o pocas firmas. Ejemplo de este esquema son los mercados de gaseosas, cervezas, licores,

de bienes y servicios y estructura de costos (precios de materias primas, insumos y factores productivos). No se puede desconocer la existencia de fuerza sindical que afecta las condiciones de competencia en el mercado de trabajo, como existe también el predominio económico de dueños del capital quienes también determinan en su favor la dirección de los precios factoriales, (salarios, tasas de interés, arriendos, transporte, comisiones, honorarios y ganancias) y precios de los productos.

Las situaciones de *imperfección en el mercado* inducen a actitudes indeseables: malas calidades, precios excesivos, remuneraciones ilógicas, etc., que precisan la acción del Estado a través de la *regulación*. También a la acción estatal compele reducir riesgos que perturben el bienestar y la armonía social. Se precisa evitar abusos por posición dominante.

2) Existe impedimento para *sustituir* algunos factores productivos y bienes. Si existiera esta opción no se presentarían situaciones de desempleo abierto o estructural de mano de obra en economías con deficiencias de capital físico, o subempleo de capital en sociedades con deficiencias de trabajadores.

Igualmente, existe gama amplia de bienes y servicios disponibles en el mercado, muchos con características peculiares, que no permiten que la mayoría de ellos sean *sustituibles* entre sí. La *substitución* solo se ejerce para aquellos bienes con características análogas, como margarina por mantequilla o azúcar por panela.

En la vida real, el supuesto de *Pareto* sobre *convexidad* y *continuidad* de *curvas de isocuantas* y *de indiferencia* no se cumple, debido a la existencia de discontinuidades en los procesos de producción y consumo.

En relación con producción de bienes y servicios, en la vida real no existen opciones tecnológicas demasiado amplias como las supuestas en la teoría ortodoxa al derivar *isocuantas normales*. Por el contrario, existen contextos que impulsan *economías de escala*, de tal manera que para hacer rentables algunas actividades productivas, como la industria automotriz, es imperioso producir gran volumen de unidades, minimizando costos fijos (capacidad instalada).

En el consumo también las *funciones de utilidad* son *discontinuas*, dado que no es posible fraccionar unidades consumidas. Además, existen bienes que a medida que aumenta su consumo incrementa la satisfacción, como el aprendizaje, la compilación de objetos por coleccionistas o el acrecentamiento de la riqueza.

3) En el mismo sentido, no siempre el comportamiento del empresario *racional* consiste en la búsqueda de la máxima ganancia, en especial en escenario de corto plazo. Con frecuencia, en la práctica el comportamiento *racional* en condición de mercados no competitivos implica sacrificar ganancias en el corto plazo, para evitar presencia y posicionamiento de eventuales competidores, el agente *racional* piensa en el largo plazo[59].

No siempre el comportamiento del consumidor racional es lograr los mayores grados de consumo, muchas veces se sacrifica cantidad para lograr calidad o comodidad.

4) A diferencia de lo planteado por *Pareto*, en la práctica se presentan externalidades en la producción y en el consumo.

En la producción, la cantidad obtenida de determinado bien es interdependiente de la obtenida de otro. Como ocurre con la contaminación causada por desperdicios industriales arrojados en río circundante que afecta la producción pesquera y agrícola de territorios aledaños; los efectos suscitados por la producción de negro de humo sobre fábrica de textiles vecina; el bullicio originado por negocios de discotecas y bares situados próximos a centros educativos u hospitalarios; beneficios logrados por reducción de costos en transporte al situarse de manera cercana fábricas de insumos con actividades que requieren esos elementos.

cigarrillos, dulces, chocolates, automóviles o juguetes, donde los productores cautivan mercados ofreciendo diversos géneros que pretenden atender diferentes gustos y preferencias.

59 PAOLO SYLOS LABINI. *OLIGOPOLIO Y PROGRESO TÉCNICO*. Oikos, Barcelona, 1973.

Es indudable que los *efectos externos* (positivos o negativos) se originan por la vecindad. La siguiente función de producción expresa la interdependencia del bien X por la producción de Y:

$X = f(K_X, T_X, Y)$.

Donde: X e Y son bienes producidos, K_X = Capital utilizado en la obtención de X, T_X = Trabajo empleado en la obtención de X.

Se observa que el volumen de producción de X depende de la producción de Y.

En el *consumo* también existen importantes *interdependencias*, como el caso de la dama que se encuentra en la calle con otra que exhibe vestido idéntico; barrio residencial cuya tranquilidad se afecta por actividad ruidosas; ruidos originados en salas de teatro, cine o conciertos; olores que se perciben en el transporte masivo; cambios en el destino del suelo en barrios residenciales por presencia de centro comercial o actividad educativa.

La siguiente *función de utilidad* expresa la dependencia entre consumidores: $U_A = U_A(X_A, Y_A, U_B)$.

Donde: A y B son consumidores, U_A = Grado de utilidad de A, U_B = Grado de satisfacción de B, X_A = consumo del bien X por A, Y_A = consumo del bien Y por A.

Paul Samuelson interpretó evocando situaciones reales, simples y comunes, las incidencias o *externalidades* en el *consumo*: La chimenea de mi vecino mancha mi ropa, mi fiesta es molestia para mis vecinos, su hermoso jardín brinda agradable vista a los vecinos y transeúntes, la educación de mis chicos es la buena compañía de sus hijos, la explosión de bombas nucleares inunda la atmósfera de lluvia radiactiva, etc.[60].

Se podría concluir que es deseable la acción estatal, con la finalidad de coadyuvar a la presencia de *externalidades positivas* e impedir *externalidades negativas* o *des-externalidades*. Sobre el particular, argumentó *Samuelson*: "Siempre que existen *externalidades* tenemos buenas razones para sustituir el individualismo absoluto por algún tipo de actuación colectiva"[61].

En la vida práctica se precisa la acción estatal para impulsar *externalidades positivas* y evitar *secuelas negativas* o *nocivas*, como contaminación, congestión, ruido, entre otros efectos perjudiciales originados por la conglomeración, propia de la actividad económica.

Francis Bator diferenció entre tres tipos de *externalidades*: De propiedad, técnicas y de bienes públicos. Al respecto enunció: "Si los productores de manzanas son incapaces de proteger su patrimonio en néctar de manzanos y los mercados no imputan a las flores de manzano su valor sombra correcto, las decisiones de maximización de beneficio fallarán en asignar marginalmente los recursos: Habrá fracaso por coacción. Esto es lo que se llama externalidad de propiedad... Si la tecnología presenta indivisibilidad o rendimientos crecientes de escala suaves en el tramo relevante de producción esto da lugar a un segundo tipo, mucho más importante, de fracaso de mercado: Las externalidades técnicas... Gran parte de la externalidad se debe precisamente a las cualidades públicas de muchas actividades. Por ejemplo, la externalidad asociada con la creación de ideas, con los conocimientos, etc., se debe en gran parte, al carácter público de estos bienes. El mismo elemento de consumo entra, positiva o negativamente, en dos funciones de preferencia. Los consumos están intrínseca y esencialmente unidos"[62].

La externalidad de propiedad se relaciona con problemas relativos al uso del mismo bien en diferentes actividades y la presencia de bienes sustitutos, que permitiría generar escasez de un determinado artículo frente al atractivo en términos de rentabilidad de otros productos generados por el mismo insumo. La externalidad técnica se origina por propósitos de rentabilidad del empresario, que pretende maximizar

60 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *ECONOMÍA*. McGraw Hill, México, 1984. Pp. 169, 171, 509 y 510. Ver también: FRANCIS MICHAEL BATOR. "*ANÁLISIS SIMPLIFICADO DE LA MAXIMIZACIÓN DEL BIENESTAR*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 368-391.

61 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *ECONOMÍA*. McGraw Hill, México, 1984. P. 510.

62 FRANCIS MICHAEL BATOR. "*ANATOMÍA DEL FRACASO DEL MERCADO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 418-434.

precios y reducir costos buscando la mayor ganancia posible, afectando las condiciones del mercado y del propio proceso productivo micro cuando tiene posición dominante en el mercado, ejemplo de ello es la economía de escala. La externalidad de bienes públicos está ligada a efectos originados por la vecindad, conforme con los ejemplos descritos por *Samuelson*.

No obstante, la acción del Estado no es sencilla, puede permitir múltiples efectos. En efecto, reducir efectos perjudiciales o coadyuvar acciones favorables implica consecuencias sociales (costos positivos y negativos). Se resaltan entre otros costos: disminución de la cantidad producida y de los ingresos generados, menor uso de factores productivos e insumos involucrados, variaciones en los precios, mejoramientos logrados en determinada actividad pueden conducir a daños en otras labores, presiones políticas, modificaciones al marco legal existente, desacato a derechos de propietarios adquiridos con antelación, ejercicio de políticas equivocadas, protección de algunos en perjuicios de otros, etc. Además, debe decidirse entre varias decisiones, como: prohibiciones, restricciones, cuotas, multas, tributos. A tal punto, que *Ronald Coase* solo justifica la intervención estatal para corregir externalidades cuando las acciones desarrolladas ocasionan consecuencias positivas superiores a las pérdidas originadas, permitiendo ganancia social. En últimas, se debe revisar el efecto total sobre la sociedad[63].

5) En la práctica no existe *pleno empleo*. No todos los recursos económicos disponibles son vinculados a la actividad económica. Hay economías que se caracterizan por ser intensivas en mano de obra, lo que genera escasez de capital y abundancia de trabajo, ocasiona desempleo de capital humano. *Contrario sensu*, Hay organizaciones sociales que se distinguen por ser proclives a prodigalidad de capital y carencia de trabajo, lo que a su vez permite la utilización parcial de la capacidad instalada (subempleo del capital físico).

6) En la vida real hay grandes restricciones que impiden la *movilidad* de los agentes económicos, factores productivos y bienes y servicios. Existen impedimentos y restricciones a la traslación. De no ser así, no se generarían liquidaciones masivas o fatídicas quiebras en la actividad económica. En el momento que se visualice que la actividad económica no sea favorable, los agentes económicos, aprovechando la presunta movilidad, se saldrían del mercado o se trasladarían sin impedimentos a procesos más favorables, lo que no ocurre en la vida real. En el caso de la producción, se ejercen inversiones que no pueden abandonarse o substituirse. El consumo luego de ejercido, difícilmente puede evitarse o cambiarse.

7) Los agentes económicos no disponen *perfecto conocimiento del mercado*, existen obstáculos para lograr información. No todos los agentes cuentan con la misma información, algunos disponen mayor información que otros, es la situación denominada información imperfecta. *Milton Friedman* advirtió que fenómenos relativos con desequilibrio económico, como inflación, desempleo y expansión monetaria, son ocasionados por situaciones de información incompleta, aflige a ciertos actores[64]. *Robert Lucas* consideró que el proceso económico incorpora múltiples variables (bienes, servicios, precios, calidades, etc.) y agentes (empresas, consumidores, distribuidores, gobierno, etc.), constituyéndose en numerosas islas. De esta forma, los actores se informan de manera incompleta y rezagada sobre los sucesos, generando expectativas y resultados erróneos y equivocaciones en la gestión y en la formulación de políticas públicas, en especial las de índole monetarias[65]. En el mismo sentido, *Robert Barro*, *Zvi Hercowitz* y *Frederic Mishnkin* precisaron que la política monetaria afecta la producción[66].

---

63 RONALD COASE. "*EL PROBLEMA DEL COSTO SOCIAL*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. P. 392-417.

64 MILTON FRIEDMAN. "*THE ROLE OF MONETARY POLICY*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. American Economic Association, Pittsburgh, 1968.

65 ROBERT LUCAS. "*SOME INTERNATIONAL EVIDENCE ON OUTPUT-INFLATION TRADE-OFFS*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. American Economic Association, Pittsburgh, 1972. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*RANDOMIZATION WITH ASYMMETRIC INFORMATION*" en *RAND JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 19, no. 3. RAND Corporation, Santa Mónica, 1988. Pp. 344-362.

66 ROBERT BARROS. "*UNANTICIPATED MONEY, OUTPUT AND THE PRICE LEVEL IN THE UNITED STATES*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 86, no. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1978. Pp. 549-580. ROBERT BARROS Y ZVI HERCOWITZ. "*MONEY STOCK REVISIONS AND UNANTICIPATED MONEY GROWTH*" en *JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS*. Vol. 6, no. 2. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1980. Pp. 257-267. FREDERIC MISHKIN. "*DOES ANTICIPATED MONETARY POLICY MATTER? AN ECONOMETRIC INVESTIGATION*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 90. University of Chicago Press, Chicago, 1982. Pp. 21-51. JEFFREY DAVID SACHS Y FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN. *MACROECONOMÍA EN LA ECONOMÍA GLOBAL*. Prentice Hall Hispanoamérica, México, 1994. Pp. 528, ss.

Asimismo, no corresponden entre sí las informaciones que disponen los diferentes agentes económicos, es decir, existe diferencia entre los referentes que se administran por cada uno de ellos, suceso que es denominado *información asimétrica*. De tal manera, que los empresarios ostentan cifras presupuestales y financieras, política gerencial y de carácter administrativo que no cuentan los otros agentes; los sindicatos poseen información sobre sus afiliados que no disponen otros interesados; los garantes del Estado disfrutan conocimientos sobre políticas públicas y cifras oficiales que no gozan a cabalidad los responsables del sector privado; los gremios conocen a ciencia cierta intimidades de sus afiliados que no tienen las autoridades y otras instituciones ajenas a los confederados. El fenómeno de información asimétrica afecta más a algunos agentes económicos frente a otros.

Además del problema de *asimetría en la información*, se presentan los fenómenos conocidos como *riesgo moral*[67] y *selección adversa*[68]. Se precisa el impulso de políticas públicas para reducir estos problemas de *asimetría de información*, *selección adversa* y *riesgo moral*, que se generan con frecuencia en la actividad económica.

Francis Bator interpretó las limitaciones del *modelo de Pareto*, de la siguiente forma: "El teorema central de la *economía del bienestar* moderna establece que bajo ciertos supuestos sobre tecnología, gustos y motivaciones de los productores, condiciones de equilibrio que caracterizan un sistema de mercados competitivos corresponderán exactamente a los requerimientos de *eficiencia de Pareto*... Muchas cosas en el mundo real destruyen tal correspondencia: Información imperfecta, inercia y resistencia al cambio, imposibilidad de aplicar impuestos globales sin costo, deseo del empresario de vida tranquila, incertidumbres y expectativas inconsistentes, caprichos de la demanda agregada, etc."[69].

Dadas las limitaciones de los supuestos de *Pareto* se puede concluir que su teorema no tiene aplicación desde el punto de vista práctico. En el mundo real el mecanismo del mercado no asegura la eficiente asignación de recursos, lo que justifica la intervención del Estado en la economía.

Asimismo, se considera una segunda limitación al modelo de *Pareto*. En el caso hipotético que se aceptara que sus supuestos se cumplen, surge limitación adicional relativa a las implicaciones de su teoría o de sus propias conclusiones. En efecto, la teoría de *Pareto* garantiza la eficiencia, pero no asegura el bienestar, (eficiencia es diferente a bienestar). Para que exista bienestar es indispensable la presencia de equidad.

En la producción, el punto *óptimo de Pareto* es aquel donde hay tangencia entre dos isocuantas, es decir, donde ningún productor puede aumentar su producción sin disminuir la del otro.

---

67 El *riesgo moral* consiste en problema de *ausencia de incentivos* para tener cuidado cuando se toma la decisión. En este caso, el problema consiste en que los gobernantes territoriales no tienen estímulos para utilizar de forma eficiente los recursos. Ver: RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE BASIC ANALYTICS OF MORAL HAZARD*" en *SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMIC*. Vol. 90, no. 3. John Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 1988. Pp. 383-413. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE WELFARE ECONOMICS OF MORAL HAZARD*" en *NBER WORKING PAPERS*. No. 3316. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE ECONOMICS OF INFORMATION*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 69, no. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1961. Pp. 213-225. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*RISK, INCENTIVES AND INSURANCE: THE PURE THEORY OF MORAL HAZARD*" en *THE GENEVA PAPERS*. Vol. 8, no. 26. Social Sciences Edition, Genova, 1983. Pp. 4-33. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*MORAL HAZARD AND OPTIMAL COMMODITY TAXATION*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. No. 29. Raj Chetty, Cambridge, 1986. Pp. 1-24. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EQUILIBRIUM IN COMPETITIVE INSURANCE MARKETS WITH MORAL HAZARD*" en *NBER WORKING PAPERS*. No. 3588. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1991.

68 La *selección adversa* conduce a decisiones equivocadas. Ver: BRUCE CORMAN NORBERT GREENWARD. *ADVERSE SELECTION IN THE LABOR MARKET*. Garland, New York, 1979. KENNETH JOSEPH ARROW. "*THE PROPERTY RIGHTS DOCTRINE AND DEMAND REVELATION UNDER INCOMPLETE INFORMATION*" en *ECONOMICS AND HUMAN WELFARE* de MICHAEL JAY BOSKIN. Academic Press, New York, 1979. KENNETH JOSEPH ARROW. *ESSAYS IN THE THEORY OF RISK-BEARING*. North Holland, London, 1970. BRUCE CORMAN NORBERT GREENWARD Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EXTERNALITIES IN ECONOMICS WHITH IMPERFECT INFORMATION AND INCOMPLETE MARKETS*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMIC*. No. 101. Oxford Journals, Oxford, 1986.

69 FRANCIS MICHAEL BATOR. "*ANATOMÍA DEL FRACASO DEL MERCADO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 418-434.

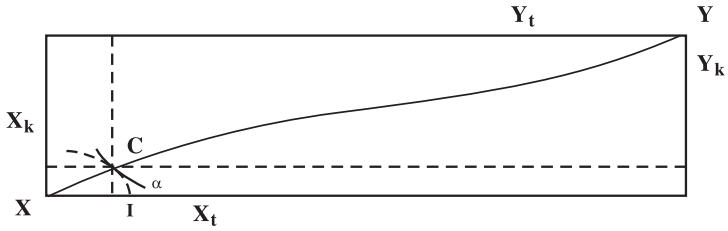


GRÁFICO 3.8

El gráfico 3.8 ilustra sociedad que produce dos bienes: X = Panela e Y = Joyas. Tómese como referente a "C", donde se produce poca panela y muchas joyas. Este punto es *eficiente*, puesto que las isocuantas I y alfa son tangentes, pero se podría precisar que no hay *equidad*, puesto que la gran producción de joyas favorece a grupos opulentos de la sociedad, mientras que la poca producción de panela desfavorece o perjudica a familias pobres. En estas condiciones, la producción desde el punto de vista del *bienestar* está lejos de ser apropiada.

También existe injusticia en el sentido que el ingreso total de la economía se reparte de manera inequitativa, permitiendo amplias opciones al productor de Y, mientras que existen restricciones excesivas para el productor de X.

De manera análoga, se garantiza la *eficiencia* en el *consumo*, pero no se asegura el *bienestar social*. El *bienestar* de la sociedad es la sumatoria de las *utilidades* individuales. Se colige que no se genera aceptable grado de prosperidad social, si el nivel de consumo de pocos es elevado, mientras que el grado de consumo de la gran mayoría es precario, no obstante, el consumo sea consistente con situaciones de eficiencia.

Este aserto se ilustra utilizando la *caja de Edgeworth*[70], gráfico 3.9, en el punto alfa el señor A consume poco de los bienes X e Y mientras el señor B consume ambos bienes de manera excesiva, a pesar de ser punto *eficiente*.

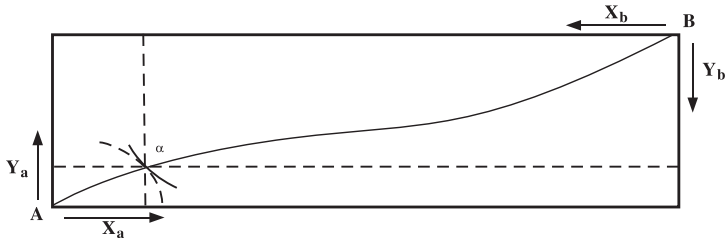


GRÁFICO 3.9

Estas conclusiones se generalizan en el gráfico 3.10, en el que se ilustra *mapas de frontera de bienestar*, que representa combinaciones de utilidad para la sociedad y *curva de perfiles de bienestar* con diferentes combinaciones de utilidad.

70 FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *METRETIKE OR THE METHOD OF MEASURING PROBABILITY AND UTILITY*. Temple, London, 1887.

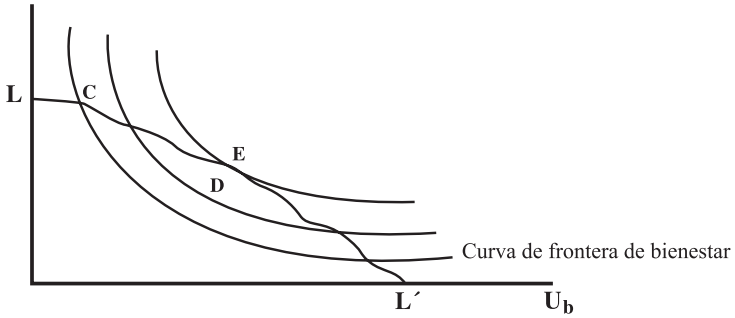


GRÁFICO 3.10

Se observa que el punto C es *eficiente*, pero implica *nivel de bienestar* inferior al alcanzado en el punto D que es ineficiente, dado que se encuentra sobre *curva de perfil de bienestar* inferior. El punto de *máximo bienestar* para la sociedad y que, a su vez, es punto *eficiente*, es "E", puesto que alcanza la mayor *curva de frontera de bienestar* posible y se encuentra en la *línea de perfiles de bienestar* (LL'). Es este sitio el que merece notable esfuerzo para su consecución. Su representación matemática se encuentra en el apéndice 3.

Los defensores de la acción estatal justifican esta posición basados en tres propósitos: 1) *Estado orientador*, *conductor*, *guía* o *director* del proceso económico. 2) *Estado regulador* o *gendarme*, controlador de situaciones indeseadas y de imperfecciones del mercado. 3) *Estado del bienestar*, *social* o *asistencial*, que proporciona bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas a la población, en especial a los grupos sociales menos favorecidos, en cumplimiento de la satisfacción de los derechos humanos, *deber* del Estado y *derechos* fundamentales del ciudadano.

3. DESARROLLOS CONTEMPORÁNEOS: EFICIENCIA TÉCNICA, ASIGNATIVA Y FINANCIERA, APROXIMACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO[71]

El concepto de *eficiencia* es temática desarrollada por variadas disciplinas de las ciencias sociales. En efecto, la *eficiencia* es componente de la *productividad* en el campo de las organizaciones[72]. El concepto de *eficiencia* está matizado por diversas categorizaciones (ver: cuadro 3.1).

CUADRO 3.1
NOCIONES RELACIONADAS CON LA EFICIENCIA

COBERTURA		ALCANCES		
PARCIAL	TOTAL	TÉCNICA	ASIGNATIVA	FINANCIERA

Fuente: David Trillo Del Pozo[73]. Este autor no desarrolla el concepto de eficiencia financiera.

71 Esta sección toma como referente los trabajos realizados por David Trillo, pero se aportan otros desarrollos en esta materia. DAVID TRILLO DEL POZO. *ANÁLISIS ECONÓMICO Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2002.

72 El concepto de eficiencia con frecuencia es confundido con el término eficacia, palabra esta última que se refiere a la obtención de los resultados propuestos, sin tener en cuenta los recursos empleados, es decir, hace referencia al cumplimiento de los propósitos trazados. Vale la pena destacar, por ejemplo, que dos organizaciones pueden obtener resultados idénticos utilizando cantidades de recursos bien diferentes.

73 DAVID TRILLO DEL POZO. *ANÁLISIS ECONÓMICO Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO*. Op cit.

En los procedimientos contemporáneos de gestión se ha venido avanzando en la construcción de *modelos estratégicos basados en procesos*[74], que pretenden guiar la actividad económica por senderos de satisfacción y prosperidad. Desde este punto de vista, se considera que dentro del ejercicio de la actividad empresarial se ejercen variadas acciones encaminadas a transformar recursos en resultados. *Proceso de aprovisionamiento* (transformación de recursos en insumos), *proceso de conversión* (modificación de insumos en productos) y *proceso de suministro* (generación de productos en resultados, incluida su distribución). Se pretende lograr la *efectividad*.

Para suscitar la *efectividad* en la *gestión*, es necesario asegurar la *efectividad interna* y *externa*. La primera, se refiere al logro de resultados satisfactorios, intrínsecos al propio proceso, lo que implica asegurar las siguientes condiciones:

- *Economía*: Proceso de conversión de recursos en insumos, que implica asegurar grados favorables de costos en adquisiciones, contratación de personal, entre otras erogaciones que deben incurrirse en la ejecución de la actividad productiva. Se procura incurrir en la *menor estructura de costos* posibles (mayor reducción factible de gastos en insumos, materias primas y factores productivos). El *Estatuto Orgánico de Control Fiscal* precisó el concepto de *economía* como: Aquella situación que asegura, "en igualdad de condiciones de calidad, que los bienes y servicios se obtengan al *menor costo*"[75].

- *Eficiencia* en la asignación de los recursos disponibles: Implica la transformación de insumos y materias primas con la utilización de factores productivos en artículos con condiciones fehacientes, que supone la mejor *combinación* y *uso* de los recursos económicos aprovechables. El *Estatuto Orgánico de Control Fiscal* definió el principio de *eficiencia* como: "La *asignación de recursos* más *conveniente* para *maximizar sus resultados*"[76].

- *Eficacia* en resultados: Debe consolidarse proceso productivo adecuado, para asegurar el cumplimiento de objetivos precisados por los gestores en la actividad económica, y permitir que los clientes y usuarios estén satisfechos. El *Estatuto Orgánico de Control Fiscal* impulsó la *eficacia* en el caso específico del sector público, en el sentido que: "los resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas, y con los fines esenciales del Estado"[77].

Es decir, la *eficiencia interna* implica producir a *bajos costos*, con *satisfactorio sistema de combinación y transformación* de los recursos disponibles y cumpliendo los *propósitos programados*.

La *efectividad externa* de la gestión depende de requisitos como:

- *Equidad*: Se fundamenta en permitir justa distribución de los recursos disponibles y cabal y loable participación de los agentes económicos, incluido el Estado, para que la ciudadanía disponga igual grado de oportunidades y, si es preciso, permitir mayor beneficio a las colectividades menos beneficiadas de la sociedad (grupos vulnerables, marginados, indigentes, míseros, desplazados, etc.). La *equidad* propugna por satisfactorios grados de disponibilidad de bienes y servicios esenciales y en condiciones de precios y calidades razonables y equitativa repartición de los ingresos y la riqueza. El *Estatuto Orgánico de Control Fiscal* interpretó *equidad* como: "permitir identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales"[78].

- *Ética*: Consiste en ejercer acciones y comportamientos en condiciones de profesionalismo, honestidad, pundonor, decoro y escrúpulo. Este principio es confundido con el de *moralidad*, que corresponde a

74 GEORGE MORRISEY. *MANAGEMENY BY OBJETIVES AND RESULTS FOR BUSINESS AND INDUSTRY*. Addison Wesley Publishing Company, Altoona, 1977. GABRIEL TURBAY BERNAL. *CONTROL FISCAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA: MODELO ESTRATÉGICO BASADO EN PROCESOS*. Contraloría General de la República, Bogotá, septiembre de 1995. Mimeógrafo. ADOLFO CORTÉS RAMÍREZ. *METODOLOGÍA DEL CONTROL DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS EN ENTIDADES PÚBLICAS*. Contraloría General de la República, Bogotá, junio de 1994.

75 *Ley 42 de 1993, artículo 8*.

76 *Ley 42 de 1993, artículo 8*.

77 *Ley 42 de 1993, artículo 8*.

78 *Ley 42 de 1993, artículo 8*.

preservar y proteger los cánones o creencias religiosas.

- *Ecología*: Se impulsa evitar efectos nocivos originados por la acción productiva y extractiva sobre los recursos naturales y ambientales, en especial de índole no renovables. Se pretende salvaguardar el hábitat y los ecosistemas. Se impulsan gestiones para evitar acciones nocivas y gestión diligente, decidida y ágil del Estado frente a situaciones de desastres, como erosiones, contaminaciones, deforestaciones, deslizamientos, devastaciones, desolaciones, catástrofes, contagios, epidemias, sequías, inundaciones, entre otras problemáticas.

Así, para la consecución de la *efectividad* en la gestión es indispensable lograr varias condiciones, que han inspirado al denominado '*modelo de las E*': *Economía*, *eficiencia*, *eficacia*, *equidad*, *ética*, *ecología* y, por supuesto, *efectividad interna* y *externa*.

Los conceptos más usuales se orientan a la *relación óptima* entre *insumos* y *productos* en los procesos empresariales de producción. *Koopmans*[79] precisó que el productor es *eficiente* si "al aumentar cualquier producto implica reducir al menos otro producto o aumentar al menos un insumo" o, visto desde la perspectiva complementaria, si "al aumentar cualquier insumo implica aumentar al menos otro insumo o reducir por lo menos un producto". En la misma línea, *Debreu*[80], conocido por sus trabajos sobre *teoría del equilibrio general,* y *Farell*[81], destacado por sus estudios sobre *eficiencia productiva,* uno de los pioneros en investigar el concepto de *eficiencia* y de constituir pautas para su medición, formularon definición de *eficiencia* en términos de: "Al menos la máxima reducción equi-proporcional de todos los insumos, que permite continuar la producción de determinado objeto". *Scazzieri*[82] presentó de forma minuciosa origen y concepto de *eficiencia,* aplicado al análisis económico.

La importancia de la *eficiencia* radica en su relación con los recursos económicos disponibles, en especial si son escasos[83]. El problema de *escasez de recursos* implica la máxima sobre la búsqueda de su mejor utilización, dado que se pretende satisfacer el *mayor grado de necesidades* con reducidos recursos disponibles. Es decir, la *eficiencia* se alcanza cuando la sociedad logra obtener la *máxima satisfacción posible* a partir de los recursos aprovechables. Alcanzada esta condición, no es posible cambiar la forma que se usan los recursos de la sociedad para obtener mayor satisfacción. Este desarrollo se relaciona con el axioma ortodoxo del *homo oeconomicus (hombre económico),* que profesa "el mayor logro de *satisfacción de necesidades* con el menor *esfuerzo posible*".

Existen tres tesis esenciales relacionadas con el análisis de la *productividad* al entorno de organizaciones individuales:

i) *Eficiencia técnica (ingeniería):* Implica *maximizar la producción* con base en determinada combinación de factores, condicionado por determinado presupuesto, que en esencia es limitado. El grado de *eficiencia* en cualquier organización se caracteriza por la identidad en la relación entre el horizonte

79 TJALLING CHARLES KOOPMANS. *ACTIVITY ANALYSIS OF PRODUCTION AND ALLOCATION*. Wiley, New York, 1951. TJALLING CHARLES KOOPMANS. *STATISTICAL INFERENCE IN DYNAMIC ECONOMIC MODELS*. Wiley, New York, 1950. TJALLING CHARLES KOOPMANS. *THREE ESSAYS ON THE STATE OF ECONOMIC SCIENCE*. McGraw-Hill, New York, 1957. TJALLING CHARLES KOOPMANS. *EFFICIENT ALLOCATION OF RESOURCES* en *ECONOMETRICA*. Vol. 19, no. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1951. TJALLING CHARLES KOOPMANS. "*ANALYSIS OF PRODUCTION AS AN EFFICIENT COMBINATION OF ACTIVITIES*" en *ACTIVITY ANALYSIS OF PRODUCTION AND ALLOCATION de KOOPMANS*. John Wiley, New York, 1951. Premio Nóbel de Economía en 1975, compartido con LEONID VITALIYEVICH KANTOROVICH.

80 GÉRARD DEBREU. *TEORÍA DEL VALOR: UN ANÁLISIS AXIOMÁTICO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO*. Antoni Bosch, Barcelona, 1973. GÉRARD DEBREU. "*THE COEFFICIENT OF RESOURCE UTILIZATION*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 19, no. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1951. Pp. 273 a 292.

81 MICHAEL JAMES FARRELL. "*THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY*" en *JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY*. Vol. 120, series A, parte III. Wiley-Blackwell, London, 1957. Pp. 253-281. MICHAEL JAMES FARRELL Y M. FIELDHOUSE. "*ESTIMATING EFFICIENT PRODUCTION FUNCTIONS UNDER INCREASING RETURN TO SCALE*" en *JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY*. Vol. 125, series A. Royal Statistical Society, Wiley-Blackwell, London, 1962.

82 ROBERTO SCAZZIERI. *EFFICIENZA PRODUTTIVA E LIVELLI DI ATTIVITÀ UN CONTRIBUTO DI TEORIA ECONOMICA*. Il Mulino, Bologna, 1981. ROBERTO SCAZZIERI. *A THEORY OF PRODUCTION: TASKS, PROCESSES AND TECHNICAL PRACTICES*. Clarendon Press, Oxford, 1993. HARALD HAGEMANN, MICHAEL LANDESMAN Y ROBERTO SCAZZIERI. *THE ECONOMICS OF STRUCTURAL CHANGE*. Volúmenes I y II. M. G. Books, Bodmin Cornwall, Oxford, 2003. LUIGI L. PASINETTI Y ROBERTO SCAZZIERI. *CAPITAL THEORY: PARADOXES, THE NEW PALGRAVE: A DICTIONARY OF ECONOMICS*. Macmillan & Stockton, London, 1987.

83 GEORGE HOLLAND SABINE. *A HISTORY OF POLITICAL THEORY*. Holt, Rinehart & Winston, New York, 1961.

observado de producción y el grado ideal o potencial de producto[84].

ii) *Eficiencia asignativa (allocative):* Llamada también *económica* o *distributiva*. Se refiere a *minimizar costos* para combinación dada de factores productivos e insumos, a precios relativos dados, para obtener adecuado margen del producto[85] (V. Gr., hacer equivalente el *producto marginal* de cada *insumo variable* a su correspondiente *costo de oportunidad*, que es idéntico a *maximizar producción*). Parece haber consenso sobre el hecho que la *eficiencia técnica* es prerrequisito para la existencia de la *eficiencia distributiva*, aun cuando *no es condición suficiente* para alcanzarla[86]. Sobre este tipo de eficiencia se realizó énfasis en la sección B del presente capítulo.

iii) *Eficiencia financiera (revenue efficiency, business efficiency):* Se relaciona con *maximizar el valor agregado*, la ganancia bruta o cualquier otra variable financiera[87]. La *eficiencia financiera* depende básicamente de las dos primeras. De hecho, si se toman como variables representativas *valor agregado (producto), costo del trabajo (remuneración a la mano de obra, salarios) y stock de capital (acumulación de capital)*, la lectura resultante de "*ineficiencia en ingresos*" causada por "*ineficiencia técnica o distributiva*", resulta en la práctica imposible diferenciarlas. Se aplica con frecuencia en la actividad financiera para medir la relación entre gastos e ingresos y la correspondencia entre costos variables y costos fijos, apalancamiento operativo.

---

84 HAROLD O. FRIED, C. A. KNOX LOVELL Y SHELTON S. SCHMIDT. *THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY: TECHNIQUES AND APPLICATIONS*. Oxford University Press, Oxford, 1993. WILLIAM H. GREENE. "*THE ECONOMETRIC APPROACH TO EFFICIENCY ANALYSIS*" en *THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY: TECHNIQUES AND APPLICATIONS* de HAROLD O. FRIEND, C. A. KNOX LOVELL Y SHELTON S. SCHMIDT. Id. WILLIAM H. GREENE. "*A GAMMA DISTRIBUTED STOCHASTIC FRONTIER MODEL*" en *JOURNAL OF ECONOMETRICS*. no. 13. Elsevier BV North-Holland, Amsterdam, 1990. Pp. 101-115. LUCIANO FANTI. "*INEFFICIENZA TECNICA E DI SCALA: UN'APPLICAZIONE ALL'INDUSTRIA ITALIANA DI UNA FRONTIERA FLESSIBILE DI PRODUZIONE*" en *L'INDUSTRIA*. Vol. 18, no 2. Il Molino, Bologna, 1997. Pp. 271-282. GLORIA M. DÍAZ, HERNANDO E. MUTIS Y ERÓTIDA TORO. *EFICIENCIA TÉCNICA DE HOSPITALES NIVEL II EN COLOMBIA* en *REVISTA INGENIERÍA Y COMPETITIVIDAD*. Vol. 8. no. 1. Universidad del Valle, Cali, 2006. Pp. 22-29 [bibliotecadigital.univalle.edu.co]. TIM COELLI, D. S. PRASADA RAO Y GEORGE E. BATTESE. *AN INTRODUCTION TO EFFICIENCY AND PRODUCTIVITY ANALYSIS*. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998. JAMES JONDROW, C. A. KNOX LOVELL, IVAN S. MATEROV Y PETER SCHMIDT. "*ON THE ESTIMATION OF TECHNICAL INEFFICIENCY IN THE STOCHASTIC FRONTIER PRODUCTION FUNCTION MODEL*" en *JOURNAL OF ECONOMETRICS*. Vol. 19. Elsevier BV North-Holland, Amsterdam, 1982. Pp. 233-238. ÁNGEL LUIS LÓPEZ ROA, ESTEBAN GARCÍA J. Y V. COLL SERRANO. *COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA* en *ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA*. Vol. 21. no. 3. EBSCO, Madrid, 2003. Pp. 423-450.

85 HAROLD O. FRIED, C. A. KNOX LOVELL Y SHELTON S. SCHMIDT. *THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY: TECHNIQUES AND APPLICATIONS*. Oxford University Press, Oxford, 1993. KENETH J. ARROW. "*THE ORGANIZATION OF ECONOMIC ACTIVITY: ISSUES PERTINENT TO THE CHOICE OF MARKET VERSUS NON-MARKET ALLOCATION*" en *PUBLIC EXPEDITURES AND POLICY ANALYSIS* de ROBERT H. HAVEMAN Y JULIUS MARGOLIS. Markham, Chicago, 1970. HARVEY LEIBENSTEIN. "*ALLOCATIVE EFFICIENCY VS. X- EFFICIENCY*" en *THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 56. no. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1966. Pp. 392-415. MICHAEL JAMES FARRELL. "*THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY*" en *JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY*. Serie A. no. 120, parte III. Royal Statistical Society, Wiley-Blackwell, London, 1957. Pp. 253-290. BENJAMIN B. HENDERSON Y ROSS S. KINGWELL. "*AN INVESTIGATION OF THE TECHNICAL AND ALLOCATIVE EFFICIENCY OF BROADACRE FARMERS*" en *PAPER PROVIDED BY AUSTRALIAN AGRICULTURAL AND RESOURCE ECONOMICS SOCIETY*. Conference 46, no. 125-129. Camberra, 2002. Pp. 125-141. ÁNGEL LUIS LÓPEZ ROA, JESÚS ESTEBAN GARCÍA Y VICENTE COLL SERRANO. "*COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA*" en *ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA*. Vol. 21, no. 3. EBSCO, Madrid, 2003. Pp. 423-450.

86 WILLIAM P. RYAN. "*THE NEW LANDSCAPE FOR NONPROFITS*" en *HARVARD BUSINESS REVIEW*. Enero-febrero. University of Harvard, Cambridge, 1999. Pp. 127-136.

87 HAROLD O. FRIED, C. A. KNOX LOVELL Y SHELTON S. SCHMIDT. *THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY: TECHNIQUES AND APPLICATIONS*. Oxford University Press, Oxford, 1993. LUCIANO FANTI. "*INEFFICIENZA TECNICA E DI SCALA: UN'APPLICAZIONE ALL'INDUSTRIA ITALIANA DI UNA FRONTIERA FLESSIBILE DI PRODUZIONE*" en *L'INDUSTRIA*. Vol. XVIII. No. 2. Il Molino, Bologna, 1997. Pp. 271-282. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *ISLAMIC FINANCE GEARS UP, FINANCE AND DEVELOPMENT*. Vol. No. 42. No. 4. December. IMF, Washington, 2005. STEVEN FRIES Y ANITA TACI. "*COST EFFICIENCY OF BANKS IN TRANSITION: EVIDENCE FROM 289 BANKS IN 15 POST COMMUNISTS' COUNTRIES*" en *JOURNAL OF BANKING AND FINANCE*. Vol. No. 29. No. 1. Elsevier, Austin, 2005. ANDREA RESTI. "*EVALUATING THE COST-EFFICIENCY OF THE ITALIAN BANKING SYSTEM: WHAT CAN BE LEARNED FROM THE JOINT APPLICATION OF PARAMETRIC AND NON-PARAMETRIC TECHNIQUES?*" en *JOURNAL OF BANKING AND FINANCE*. Vol. No. 21. Elsevier, Austin, 1997. Pp. 221-250. HARVEY LEIBENSTEIN. "*ALLOCATIVE EFFICIENCY VS. X- EFFICIENCY*" en *THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 56. No. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1966. Pp. 392-415. LAURENT WEILL. "*MEASURING COST EFFICIENCY IN EUROPEAN BANKING: A COMPARISON OF FRONTIER TECHNIQUES*" en *JOURNAL OF PRODUCTIVITY ANALYSIS*. Vol. No. 21. Springer International Publishing, New York, 2004. 133-152. MOHAMMED KHALED I. BADER, SHAMSHER MOHAMAD, MOHAMMED ARIFF Y TAUFIQ HASSAN. "*COST, REVENUE AND PROFIT EFFICIENCY OF ISLAMIC VERSUS CONVENTIONAL BANKS: INTERNATIONAL EVIDENCE USING FINANCIAL RATIOS APPROACH*" en *PAPER SUBMITTED TO THE SPECIAL ISSUE ON PERFORMANCE ANALYSIS OF THE ISLAMIC BANKING AND FINANCIAL INDUSTRY, REVIEW OF ISLAMIC ECONOMICS*. Vol. 11. No. 1. International Institute of Islamic Business and Finance, London, 2007. MOHAMMED KHALED I. BADER, SHAMSHER MOHAMAD, MOHAMMED ARIFF Y TAUFIQ HASSAN. "*COST, REVENUE AND PROFIT EFFICIENCY OF ISLAMIC VERSUS CONVENTIONAL BANKS: INTERNATIONAL EVIDENCE USING DATA ENVELOPMENT ANALYSIS*" en *ISLAMIC ECONOMIC STUDIES*. Vol. 15. No. 2. Islamic Economic and Finance, Rajab, 2008.

En el contexto macroeconómico, la *eficiencia* como meta es reconocida como objetivo deseable. Sin embargo, existe debate abierto sobre la importancia que se le concede a dicho objetivo por encima de otras metas económicas. Ello se debe a que algunos economistas ordenan la *eficiencia* en el primer lugar del escalafón de prioridades. Opinan otros estudiosos que puede entrar en conflicto con otros objetivos como *equidad, pleno empleo, estabilidad y crecimiento económico*. Por ejemplo, se afirma que la obtención del mayor grado de *satisfacción* con base en los recursos disponibles es objetivo deseable, pero pierde importancia si los recursos, ingreso y riqueza están distribuidos de manera perversa, concentración excesiva, que benefician solo a pocos individuos, a determinada élite.

Existen al menos dos métodos fundamentales para medir la *eficiencia: Programación lineal (DEA, FDH) y estimaciones econométricas (determinísticas, semi-paramétricas y no paramétricas)*[88]. Los métodos, evidentemente se pueden clasificar acorde con estas características (ver: Cuadro 3.2).

CUADRO 3.2
CLASIFICACIÓN DE MODELOS SEGÚN FRONTERAS

PROGRAMACIÓN LINEAL	MODELOS ECONOMÉTRICOS		
DETERMINÍSTICOS	DETERMINÍSTICOS	SEMI-PARAMÉTRICOS	NO PARAMÉTRICOS

La eficiencia en el sector público en esencia se relaciona con el mejor uso posible de los recursos económicos limitados (presupuestos restringidos) que afrontan los agentes estatales. En tal sentido, se afirma que la política pública es eficiente si no se despilfarran los recursos disponibles, para permitir el máximo el bienestar social[89]. Es decir, cuando no es posible reasignar los recursos existentes de forma que algún individuo mejore sin que otro empeore (eficiencia en el sentido de Pareto[90]).

88 DENNIS AIGNER, C. A. KNOX LOVELL Y PETER J. SCHMIDT. "*FORMULATION AND ESTIMATION OF STOCHASTIC FRONTIER PRODUCTION MODELS*" en *JOURNAL OF ECONOMETRICS*. Vol. 6. Elsevier BV North-Holland, Amsterdam,, 1977. Pp. 21-37. DENNIS AIGNER Y S. F. CHU. "*ON ESTIMATING THE INDUSTRY PRODUCTION FUNCTION*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 58. American Economic Association, Pittsburgh, 1968. Pp. 826-839. JAMES JONDROW, C. A. KNOX LOVELL, IVAN S. MATEROV Y PETER SCHMIDT. "*ON THE ESTIMATION OF TECHNICAL INEFFICIENCY IN THE STOCHASTIC FRONTIER PRODUCTION FUNCTION MODELO*" en *JOURNAL OF ECONOMETRIC*. Vol. 19. Elsevier BV North-Holland, Amsterdam, 1982. Pp. 233-238. WILLIAM BAUMOL, JOHN C. PANZAR Y ROBERT D. WILLIG. *CONTESTABLE MARKETS AND THE THEORY OF INDUSTRY STRUCTURE*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1982. GERAINT JOHNES. *MULTI-PRODUCT COST FUNCTIONS AND THE FUNDING OF TUITION IN UK UNIVERSITIES*. Management School, Lancaster University, 1995. ZILLA SINUANY-STERN, ABRAHAM MEHREZ Y ARIEH BARBOY. "*ACADEMIC DEPARTMENTS EFFICIENCY VIA DEA*" en *COMPUTERS & OPERATIONS RESEARCH*. Vol. 21. No. 5. Elsevier, Amsterdam, 1994. Pp. 543-556. GERAINT JOHNES Y JILL JOHNES. "*MEASURING THE RESEARCH PERFORMANCE OF UK ECONOMICS DEPARTMENTS: AN APPLICATION OF DATA ENVELOPMENT ANALYSIS*" en *OXFORD ECONOMIC PAPERS*. Vol. 45. no. 2. Oxford University press, Oxford, 1993. Pp. 332-347. MICHAEL JAMES FARRELL. "*THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY*" en *JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY*. Vol. 120, serie A. Royal Statistical Society, Wiley-Blackwell, London, 1957. Pp.253-281.

89 JOSEPH AUGUSTINE GANLEY Y JOHN S. CUBBIN. *PUBLIC SECTOR EFFCIENCY MEASUREMENT-APPLICATIONS OF DARA ENVELOPMENT ANALYSIS*. North-Holland. Amsterdam, 1992. GRAHAM T. ALLISON, JR. "*PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT: ARE THEY FUNDAMENTALLY ALIKE IN ALL UNIMPORTANT RESPECTS?*" en *LANE FREDRICK, CURRENT ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION*. St. Martin's Press, New York, 1982. DOUGLAS W. DAVES Y LAURITS R. CHRISTENSEN. "*THE RELATIVE EFFICIENCY OF PUBLIC AND PRIVATE FIRMS IN A COMPETITIVE ENVIRONMENT: THE CASE OF CANADIAN RAILROADS*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMICS*. Vol. 88. University of Chicago Press, Chicago,1980. Pp.958-976. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992 (Título original: JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *THE ECONOMIC ROLE OF STATE*. Basil Blackwell, Oxford, 1989). JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 1992. ANTONIO ÁLVAREZ PINILLA. *LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA Y LA PRODUCTIVIDAD*. Pirámide, Madrid, 2001. ANTONI CASAHUGA. *FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA ACCIÓN Y ORGANIZACIÓN SOCIAL*. Ariel Economía, Barcelona, 1985. DIEGO PRIOR, JUAQUÍN VERGÉS E INMACULADA VILARDELL. *LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA EN LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993. JOHN RICHRAD HICKS. "*THE VALUATION OF THE SOCIAL INCOME*" en *ECONOMICA*. Vol. 26, No. 7. London School of Economics and Political Science, London, 1940. Pp.105-124. MICHAEL JAMES FARRELL. "*THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY*" en *JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY*. Vol. 120, serie A, parte III. Royal Statistical Society, Wiley-Blackwell, London, 1957. Pp. 253-281.

90 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946. VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927. VILFRIDO PARETO. *TRANORMAZIONE DELLA DEMOCRAZIA*. Corbaccio, Milano, 1921. VILFRIDO PARETO. *FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA MODERNA: CIENCIA SOCIAL Y ECONOMETRÍA*. Instituto Politécnico Nacional y Colegio Nacional de Economistas, México, 1991. 2 tomos.

Dado que el sector público a medida que transcurre el tiempo enfrenta mayores necesidades de gastos, debido a factores como envejecimiento de la población, necesidad de mejorar las infraestructuras, innovaciones tecnológicas, conservación del medio ambiente, atención a grupos vulnerables, mayores demandas de protección social, participación comunitaria, etc., muchos países que han alcanzado margen impositivo muy alto, recurren al endeudamiento[91]. Esta tensión entre necesidades y recursos no aumentables hace que se preste cada vez mayor atención a cómo mejorar la eficiencia del gasto.

La eficiencia del gasto se puede analizar bajo diferentes ópticas:

1) Punto de vista productivo. Es decir, se evalúa si se están utilizando adecuadamente los factores productivos disponibles (eficiencia técnica) e, incluso, si a los precios vigentes en el mercado la utilización de factores es la más adecuada para producir bienes y servicios públicos (eficiencia asignativa). En este caso, se toma la actividad pública como dada, sin analizar si lo que está haciendo el sector público se efectúa bien.

2) Punto de vista económico y financiero. Se examina qué actividades (producción de bienes y servicios) debe realizar el sector público. Se determinan cuáles son los beneficios y costos de las actividades públicas. Surge la tradicional inquietud y perseverante y notable parangón sobre quién debe asumir el proceso productivo: el Estado o los particulares, como condiciones excluyentes, que son interpretadas con diferentes argumentos (revisar sección sobre crecimiento económico).

Para evaluar la eficiencia del sector público se requiere disponer elementos adicionales para ejercer satisfactorio diagnóstico, con el objeto de establecer su evaluación que recoja sus peculiaridades y dictaminar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que incorporan las entidades productivas del sector institucional[92]. El sector público es ampliamente complejo, comprende instituciones con múltiples competencias o funciones y variadas categorías jurídicas, incluidas en la administración pública (sector centralizado) y en el sector público empresarial (sector descentralizado).

La literatura sobre estudios económicos ha precisado la complejidad y dificultad para evaluar las condiciones administrativas y financieras de las entidades estatales y, en general, de la *administración pública*[93]. En especial, preocupa las condiciones de información incompleta y asimétrica y las imperfecciones del mercado. Asimismo, existen otras incertidumbres para la evaluación de algunos servicios públicos, como salud, educación, atención de grupos vulnerables, etc., a la luz de variadas investigaciones[94]: En especial, resulta dificultoso evaluar -apreciar o cuantificar- la dimensión real de su gestión, aspecto que se asevera cuando las entidades públicas ejercen actividades mixtas -funciones o competencias híbridas, no puras-; también, existe debilidad en el ejercicio de controles certeros para evitar condiciones anómalas y útiles para promocionar condiciones satisfactorias en materia de calidad y mejora continua.

Para la evaluación de *empresas públicas* se recurre a procesos de calidad y mejora continua, sistemas que permiten calificar su gestión, en sucinto posibilitan cuantificar los efectos sobre sus presupuestos

---

91 HAL G. RAINEY, ROBERT W. BACKOFF Y CHARLES H. LEVINE. "*COMPARING PUBLIC AND PRIVATE ORGANIZATIONS*" en *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*. Vol. 36, no. 2. Marzo-abril. American Society for Public Administration, Washington, 1976. Pp. 233-244. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992.

92 STEVEN COHEN Y WILLIAM B. EIMICKE. *THE NEW EFFECTIVE PUBLIC MANAGER*. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1995. STEVEN COHEN Y WILLIAM B. EIMICKE. *TOOLS FOR INNOVATORS*. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1998. STEVEN COHEN Y S. KAMINEIECKI. *ENVIRONMENTAL REGULATION THROUGH STRATEGIC PLANNING*. Westview Press, Boulder, 1991. STEVEN COHEN. "*A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR DEVOLVING RESPONSIBILITY AND FUNCTIONS FROM GOVERNMENT TO THE PRIVATE SECTOR*". Paper prepared for *THE 60th ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION*. Orlando Florida, April 10-14. American Society for Public Administration, Washington, 1999. [http://www.columbia.edu/].

93 DAVID TRILLO DEL POZO. *ANÁLISIS ECONÓMICO Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2002. JEFFREY D. GREENE. "*HOW MUCH PRIVATISATION: A RESEARCH NOTE EXAMINING THE USE OF PRIVATISATION BY CITIES IN 1982 Y 1992*" en *POLICY STUDIES JOURNAL*. Vol. 24. Wiley-Blackwell, New York, 1996. Pp. 632-640. JOHN D. DONAHUE. *THE PRIVATIZATION DECISION: PUBLIC ENDS, PRIVATE MEANS, BASIC BOOKS*. Publisher, New York, 1989.

94 FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO, JAVIER SALINAS JIMÉNEZ Y JAVIER SUÁREZ PANDIELLO. "*LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO*" en *LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA Y LA PRODUCTIVIDAD* de ANTONIO ÁLVAREZ PINILLA. Pirámide, Madrid, 2003. Pp. 243 a 265. DIEGO PRIOR, JUAQUÍN VERGÉS E INMACULADA VILARDELL. *LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA EN LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993. Citados por: DAVID TRILLO DEL POZO. *ANÁLISIS ECONÓMICO Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2002. P.8, ss.

(indicadores financieros y administrativos) y el cumplimiento de metas y propósitos (cumplimiento de planes y programas y planes de gestión), este proceso toma como referente los sistemas de evaluación que se han diseñado en la academia para el sector privado. Para asegurar la mejora continua se recurre a planes de mejoramiento, que permiten efectuar seguimiento a las actividades ejecutadas y conocer fortalezas, deficiencias, riesgos y oportunidades, que deben ser revisados periódicamente (análisis de la *matriz DOFA* o *FODA*)[95], entre otros esquemas de evaluación. En muchas oportunidades las entidades públicas y privadas compiten entre sí, siempre y cuando no existan condiciones de monopolio estatal o monopolio natural. Como se comprueba en otros apartes de este libro -capítulo VII, literal E-, la gestión públicas en ocasiones ha superado los resultados de las empresas particulares, lo que ha motivado a algunos autores a precisar que los resultados no dependen de la propiedad, sino de las condiciones del mercado, siendo el esquema ideal el competitivo[96,] como se analizará más adelante.

Las entidades estatales deben impulsar programas de gestión de calidad y fortalecimiento institucional, que propugna entre otros propósitos: Lograr estándares de calidad, asegurar y consolidar procesos de calificados, fortalecer esquemas de control interno, cumplir y consolidar adecuadamente el plan de gestión, promocionar cultura de auto-control, afianzar el buen gobierno y la gobernabilidad.

En el entorno nacional se han precisado los siguientes instrumentos: Asegurar las certificaciones que permita atestiguar y disponer los procedimientos de alta calidad, mejora continua y excelencia conocida como *NTCGP-1000:2009* (norma técnica de calidad en la gestión pública, avalada por el *ICONTEC*) y, de ser posible, cumplir con las normas *ISO-9001* (norma técnica de calidad en la gestión del sector privado, sistema de gestión de calidad de aceptación internacional); disponer y periódicamente revisar y mejorar los manuales de procedimientos y de funciones, implementar y desarrollar el *MECI* (modelo estándar de control interno), efectuar seguimiento y evaluar programas, proyectos, actuaciones y procesos, elaborar, revisar y ajustar el manual de calidad, programar, ejecutar y evaluar auditorías de calidad, evaluar y hacer seguimiento del mejoramiento continuo, elaborar el sistema integrado de calidad, preparar y cumplir planes de mejoramiento, elaborar y evaluar la matriz *DOFA*, con el fin de corregir debilidades, impulsar oportunidades, auspiciar fortalezas y evitar amenazas, preparar mapas de riesgos institucionales, cumplir preceptos sobre austeridad del gasto, asegurar el cumplimiento del modelo de control interno del estado colombiano.

En *Colombia* existe amplio soporte jurídico que obliga a las entidades estatales a adoptar el esquema de gestión de calidad y fortalecimiento institucional, se resaltan:

El *artículo 343* de la *Carta Política* precisó que la entidad nacional de planeación señalada por la ley deberá diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, en lo relativo a políticas y proyectos de inversión.

El *artículo 209* de la *Constitución Política* estipuló que la función administrativa debe impulsar el interés general y ser orientada por máximas que propenden por calidad, equidad y ética (mediante el cumplimiento de principio sobre igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación, desconcentración de funciones). Se impulsa el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, al precisar la disposición del área de control interno, acorde con los términos dispuestos en la ley.

Según el *artículo 269* de la *Carta Política*, las autoridades y entidades públicas, según la naturaleza de sus funciones, están obligadas a diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno. Se facultó la opción de contratarlo con empresas privadas colombianas.

---

95 RICHARD L. LYNCH Y KELVIN F. CROSS. *LA MEJORA CONTINUA: PATRONES DE MEDIDAS*. Deusto, Bilbao, 1993. INSTITUTO POLITÈCNICO NACIONAL. *METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS FODA*. IPN, Dirección de Planeación y Organización, México, 2002. MARTIN CARNAP. *INNOVATIONSENTWICKLUNG IM LANDWIRTSCHAFTLICHEN SEKTOR DURCH SWAP* en *BETEILIGUNG VON ZIELGRUPPEN AN DER NATIONALEN AGRARFORSCHUNG IN ENTWICKLUNGSLAENDERN PREUSS* de HANS-JOACHIM A. PREUSS Y GÜNTER STEINACKER. University of Giessen, Giessen –Germany-, 1993. MARTIN CARNAP. *MEANING AND NECESSITY: A STUDY IN SEMANTICS AND MODAL LOGIC*. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

96 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Pp. 64, ss.

La *Ley 87 de 1993* dispuso normas para el ejercicio del control interno en entidades y organismos del Estado e impulsó adecuada organización del sistema de control interno, con el propósito de permitir apropiado sistema de evaluación y control de gestión.

La *Ley 190 de 1995* prescribió pautas tendientes a preservar la ética en la administración pública y fijó disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa.

La *Ley 489 de 1998* dictó normas sobre organización y funcionamiento de entidades del orden nacional, reglamentó el ejercicio de la función administrativa, fijó la estructura y precisó principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública.

El *Decreto 2145 de 1999* estipuló directrices sobre el sistema nacional de control interno de entidades y organismos de la administración pública del orden nacional y territorial.

El *Decreto 1537 de 2001* reglamentó parcialmente a la *Ley 87 de 1993*, con el fin de fortalecer el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado.

La *Ley 872 de 2003* creó el sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios. Declarada parcialmente exequible por sentencia de la Corte *Constitucional C-826 de 2013*, magistrado ponente *Luis Ernesto Vargas Silva*.

El *Decreto 4110 de 2004* reglamentó la *Ley 872 de 2003*, adoptó normas técnicas de calidad en la gestión pública y acogió el esquema de norma técnica de calidad denominado *NTCGP 1000:2004*.

El *Decreto 1599 de 2005* adoptó el modelo estándar de control interno (MECI) para el Estado colombiano.

El *Decreto 2913 de 2007* estableció complementariedad y, por ello, obligada ejecución armónica entre el sistema de gestión de la calidad y el modelo estándar de control interno, en razón a sus propósitos análogos, relativos a fortalecimiento institucional, modernización de instituciones públicas, mejoramiento continuo, logro de la calidad y responsabilidad de la alta dirección y otros funcionarios en alcanzar sus objetivos.

El *Decreto 4485 de 2009* actualizó la norma técnica de calidad en la gestión pública al modificar el sistema existente y, así, erigió nuevo esquema nominado *NTCGP 1000 versión 2009*.

La *Ley 1454 de 2011* se erigió como norma orgánica para el ordenamiento territorial.

Otro aspecto que debe observarse en relación con la evaluación práctica de este tipo de actividades, se relaciona con que los estudios que examinan los efectos del gasto público, que analizan por lo general los efectos sobre la demanda (población beneficiada), pero adolecen de observación sobre la oferta (contratistas que proporcionan al Estado los bienes y servicios que se provisionan a la comunidad).

El análisis de la gestión estatal debe considerar los procesos de *valoración social*, además de los sistemas de evaluación financiera, lo que hace más compleja la evaluación de proyectos públicos que los privados. Así, se analizan desde la óptica social aspectos como precio sombra y costo social y, además, debe revisarse su rentabilidad de mercado, que implica examen de precios y costos del mercado[97].

En realidad, es ampliamente compleja la evaluación de la *eficiencia* para las entidades estatales, debido a la heterogeneidad de estas.[98] Se podría recurrir a proceso sistémico para ejercer esta estimación: 1. Análisis

97 CEPAL. *EVALUACIÓN SOCIAL DE INVERSIONES PÚBLICAS: ENFOQUES ALTERNATIVOS Y SU APLICABILIDAD PARA AMÉRICA LATINA*. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2004. ERNESTO COHEN Y ROLANDO FRANCO. *GESTIÓN SOCIAL: CÓMO LOGRAR EFICIENCIA E IMPACTO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES*. Siglo XXI, México, 2005. ERNESTO COHEN Y ROLANDO FRANCO. *EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES*. Siglo XXI, México, 1992. OLGA NIREMBERG, JOSETTE BRAWERMAN Y VIOLETA RUIZ. *PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES: APORTES PARA LA RACIONALIDAD*. Paidós, Buenos Aires, 2006.

98 Multiplicidad de actividades. Diversidad de tamaños. Orientaciones empresariales y no emprendedoras. Presencia de productos, precios y costos cuantificables y no mesurables monetariamente (precios sombras y costos sociales). Provisión de servicios exclusivos del Estado y no orientados a la competencia (soberanía, seguridad, justicia, orden, entre otros). Actividades no orientadas al lucro sino al bienestar social. Proclividad a generar externalidades. Complejidad misma del aparato estatal (dicotomía organizacional -nacionl, regional, provincial, local, entre otras especiales-), que incluye variedad de tipos de entidades. Diferentes ubicaciones geográficas. Propensión a situaciones de información asimétrica. Ver: EMILIO ALBI IBÁÑEZ, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ PÁRAMO Y GUILLÉN LÓPEZ CASASNOVAS. *GESTIÓN PÚBLICA, FUNDAMENTOS, TÉCNICAS Y CASOS*. Ariel Economía, Barcelona, 1997. BAUDILIO URUEÑA GUTIÉRREZ. "*LA EFICIENCIA EN LA EMPRESA*

de su evaluación histórica: Comportamiento financiero (estados financieros -balance general y estado de resultados-, análisis organizacional, examen de la gestión y decisiones de sus actores responsables y comparación frente a otras entidades públicas y privadas -de ser viable esta última-. 2. Medición de *eficiencia* con base en la construcción de indicadores: De solidez, endeudamiento, apalancamiento, proporción de activos improductivos, liquidez, capital de trabajo, prueba ácida, margen de ganancia o pérdida, relación ingresos-costos, entre otros, algunos de ellos se presentan en el cuadro no. 3.3: Ingresos Operacionales/no. Trabajadores, activos fijos/ingresos operacionales, activos fijos/activos totales, gastos laborales/ ingresos operacionales, total ingresos/gastos totales, total ingresos/gastos totales. 3. Uso de métodos o técnicas de medición de *eficiencia*, en preferencia, de índole técnica, como: Porcentaje de variación en la productividad de los factores productivos, análisis envolvente de datos (DEA), entre otros.

CUADRO No. 3.3
INDICADORES FINANCIEROS

LIQUIDEZ O SOLVENCIA	Activo corriente [1] - Pasivo corriente [2] (Capital de trabajo)
	Activo corriente [1] / Pasivo corriente [2] (razón corriente o índice de Solvencia -IS-)
	Activo disponible [4] / Pasivo exigible [5] (disponibilidad inmediata o primer grado)
	Activo disponible [4] / Pasivo corriente [2] (disponibilidad ordinaria o segundo grado)
	[1 – (1/IS) * 100] (inversa al índice de solvencia)
	[activo disponible [4] * 365] / pagos anuales (días disponibles para hacer frente a pagos)
	Activo líquido [6] / Pasivo corriente [2] (prueba ácida)
ENDEUDAMIENTO	[Pasivo total [7] * 100] / activo total [3] (endeudamiento total)
	[Pasivo corriente [2] *100] / pasivo total [7] (endeudamiento a corto plazo)
	pasivo total [7] / activo total [3] - valorizaciones (endeudamiento sin valorizaciones)
	[obligaciones financieras * 100] / ventas netas (endeudamiento financiero)
	[Gastos financieros * 100] / ventas netas (carga financiera)
	Pasivo total [7] / patrimonio (apalancamiento total o leverage)
	Pasivo a mediano y largo plazo / patrimonio (razón pasivo - capital)
	Pasivo corriente [2] / patrimonio (apalancamiento a corto plazo)
	obligaciones financieras / patrimonio (leverage financiero)
SOLIDEZ	Activo total [3] / pasivo total [7] (solidez)
	patrimonio / activo total [3] (índice de propiedad o razón de independencia financiera)
COBERTURA O RESERVA	Ganancia antes de tributos e intereses / intereses pagados (cobertura de intereses)
	ganancia antes de tributos e intereses / pago de intereses y capital (cobertura del pasivo)
	ganancia antes de tributos e intereses / pago de intereses y capital (cobertura del pasivo)
	ganancia antes de tributos, arrendamientos e intereses / pago de intereses, capital y arrendamientos (fondo de reservas para deudas)

PÚBLICA AUTONÓMICA: APROXIMACIÓN METODOLÓGICA" en *BOLETÍN ECONÓMICO ICE*. No. 2809. Junio de 2004. Pp. 9-24.

CUADRO No. 3.3
INDICADORES FINANCIEROS (continuación)

EFICIENCIA, ACTIVIDAD O ROTACIÓN	[Cartera promedio * 365 días] / ventas a crédito (rotación de cartera)
	[Inventario promedio * 365 días] / costos de producción (rotación de inventarios)
	[Inventario promedio * 365 días / costos de producción] + [cartera promedio * 365 días / ventas a crédito] (ciclo operacional)
	[Ventas netas último ejercicio - ventas netas ejercicio anterior * 100] / Ventas netas ejercicio anterior (variación de ventas netas)
	Ventas / activos fijos brutos (rotación de activos fijos)
	Ventas / activos corrientes brutos (rotación de activos corrientes)
	Ventas totales / activos totales brutos (rotación de activos totales)
	[cuentas por pagar promedio * 365 días / copras a crédito en el período] (Rotación de proveedores)
	Ventas netas / patrimonio líquido (rotación del patrimonio líquido)
	Ventas totales / [patrimonio neto + pasivo de mediano y largo plazo] (rotación del capital)
RENTABILIDAD	[Ganancia bruta * 100] / ventas netas (rentabilidad bruta)
	[Ganancia operacional * 100] / ventas netas (rentabilidad operacional)
	[Ganancia neta * 100] / ventas netas (rentabilidad neta o productividad marginal)
	[Ganancia neta * 100] / patrimonio (rentabilidad del patrimonio o roe)
	Dividendos pagados / número de acciones ordinarias vigentes (dividendo por acción)
	Ganancias destinadas a acciones ordinarias / número de acciones Ordinarias en circulación (beneficios por acción)
	Capital total ordinario pagado / número de acciones ordinarias (valor de acción en libro)

[1] = Activo circulantes. [2] = Circulante o de corto plazo. [3] = activo corriente + activo fijo. [4] = Recursos o dinero disponible. [5] = deudas vencidas. [6] = activo líquido. [7] = pasivo de corto plazo + pasivo de mediano y largo plazo.

Diferentes tratadistas han estudiado, evaluado y comparado las condiciones de eficiencia entre empresas públicas y privadas, concluyéndose resultados ambiguos -ver minucioso análisis sobre el tema que se realiza en el capítulo VII, literal E, numerales 1 y 2. En general, conviene examinar el paradigma extendido relativo a que las organizaciones privadas a *priori* actúan de forma más eficiente que las públicas.

Al respecto, *Vickers y Yarrow* coligieron que la *propiedad* en teoría y práctica económica es importante, pero no substancial; juzgaron que los grados de *eficiencia interna* dependen de las *características del mercado* y no de la *propiedad*; así, sugirieron que lo óptimo es la presencia de *mercados competitivos*; por lo contrario, si la *privatización* induce a la *competitividad* se justifica el cambio de *propiedad*, si no se afianza este entorno es preferente no *privatizar*, porque es mejor el monopolio estatal al privado, por sus efectos distributivos, y, solo, se estaría supeditado a la *efectividad del esquema de regulación*[99]. En la misma dirección, *Van de Walle*[100] discurrió que la eficiencia empresarial depende de variados factores: Grado de competencia en el mercado, características del producto obtenido y condiciones de la oferta y la demanda. Por su parte, *Jerome Boot* consideró que se corren grandes riesgos en trasladar empresas públicas a los particulares, en especial al propiciar condiciones de asimetría de la información, dado

99 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Pp. 64, ss.

100 NICOLAS VAN DE WALLE. "*PRIVATIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES: A REVIEW OF THE ISSUES*" en *WORLD DEVELOPMENT*. Vol. 7, no. 5. Dock, London, mayo de 1989. Pp. 601-615.

que en las empresas públicas las autoridades estatales tienen acceso a la información interna[101]. *Joseph Stiglitz*[102] señaló que no es cierto el argumento que el sector privado sea más eficiente que el sector público en todas los cometidos y entornos, tomando como base la experiencia de empresas particulares en *Estados Unidos*.

Se evocan experiencias plausibles desplegadas por *empresas públicas competitivas* en mercados internacionales y domésticos: *Statoil de Noruega*[103], *Lufthansa de Alemania*[104], *Empresas Públicas de Medellín*[105], *ISA*[106], *Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta*[107] *y la Administradora de Riesgo Profesional del Instituto de Seguros Sociales*[108] (antes de su transformación), de *Colombia*, entidades públicas exitosas e innovadoras. El éxito en la *gestión pública* se supedita a adecuada organización, gerencia, innovación tecnológica y reconversión industrial[109].

Al respecto, enunció *David Trillo Del Pozo*: "En todo caso, debe aceptarse que el sector público presenta serie de problemas, relacionados con el control de gestión, limitaciones en discrecionalidad de sus directivos y ausencia de esquemas de incentivos (positivos y negativos) similares a los que ofrece el mercado, que, *a priori*, podrían conducir a actuaciones *ineficientes*. Otras posibles causas de la *ineficiencia* pueden ser la inducción a protecciones frente a la competencia para muchas empresas públicas o la existencia de multiplicidad de objetivos, que sirven de base para que directivos invoquen que las *ineficiencias* no son derivadas por su gestión, sino de la atención prioritaria a algunos objetivos en lugar de otros"[110].

En conclusión, en los procesos comparados de gestión entre empresas públicas y privadas no existe regla básica que concluya cuál tipo de entidades son más eficiente, además de existir grandes dificultades para ejercer apreciación certera. En realidad, la eficiencia de cualquier tipo de firmas depende de las condiciones de la gestión asumida -proceso de administración-, las condiciones del mercado -la competividad es esencial-, las políticas públicas asumidas -pueden distorsionar en favor o en contra de determinado tipo de empresas-, las misiones y competencia asumida -netamente económica, puramente social o actividad híbrida-, grado de integración vertical -ejecución de todos los procesos o etapas de la actividad económica por el mismo agente o separación de las fases en diversas firmas-. En todo caso, en la práctica se ha comprobado que gestiones fehacientes de algunas empresas estatales les ha permitido liderar su sector, en competencia franca con firmas privadas. Es sofisma concluir que siempre el sector privado sea más eficiente que el público.

4. EFICIENCIA EN EL MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Tema de crucial importancia en relación con la *hacienda pública* hace referencia al manejo *eficiente* de los recursos económicos y financieros del Estado, ampliamente escasos frente a sus cuantiosas competencias

101 JEROME BOOT. *LA PRIVATIZACIÓN COMO HERRAMIENTA*. BID, Washington, 1993. P.5. Disponible en: [*http://www.bvsde.ops-oms.org*].

102 JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993. Título original: JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *THE ECONOMIC ROLE OF STATE*. Basil Blackwell Blackwell, Oxford, 1989.

103 EVERARDO MATEUS JIMÉNEZ. *MESA CIUDADANA DE OBSERVACIÓN DE LA ENERGÍA* [www.energia.org.mx].

104 Se redujo la participación estatal alemana en Lufthansa del 52% al 35% en 1994. Ver: "*LA PRIVATIZACIÓN*" [www.monografias.com].

105 "*OPEN NOMINADO FINALISTA EN LONDRES PARA LOS PREMIOS BILLING SYSTEMS 2005*" [www.openinternational.com]. En nominaciones del grupo evaluador de Billing Systems, se incluyó finalista a las Empresas Públicas de Medellín, en la categoría mejor implementación de facturación.

106 FRANCISCO JAVIER ÁRIAS. "*TRABAJAR CON LA GENTE ES UN NEGOCIO MUY RENTABLE: ISA*". [www.elcolombiano.terra.com.co].

107 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL: VIGENCIA 2006*. Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 2007.

108 JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Investigación para optar al título de Doctor en Derecho (Ph. D., Philosophiae Doctor), otorgado por la Universidad Externado de Colombia. U. Externado de Colombia, Bogotá, 2009.

109 Ver: ENRIQUE CABRERO MENDOZA Y DAVID ARELLANO. *ANÁLISIS DE INNOVACIONES EXITOSAS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA*. CIDE, México, 1993. ENRIQUE CABRERO MENDOZA. *PRÁCTICAS MUNICIPALES EXITOSAS*. CIDE-FF, México, 2001 (tomo I) y 2002 (tomo II).

110 DAVID TRILLO DEL POZO. *ANÁLISIS ECONÓMICO Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2002. El paréntesis es propio.

y funciones. Se impulsa su adecuada utilización, con el propósito de cumplir de manera satisfactoria los objetivos y programas trazados por las diferentes administraciones gubernamentales y, de esta forma, satisfacer a la comunidad la mayor gama de sus necesidades.

Históricamente la autoridad económica estatal en *América Latina* y en muchos otros países, en especial no industrializados, se han caracterizado por ejercer sus acciones con nulo o precario grado de planificación, endebles sistemas de organización financiera y administrativa, deficientes mecanismos de control, exigua armonización entre los diferentes niveles estatales (nación y entes territoriales -regiones, departamentos, provincias y localidades -). De tal manera, que con frecuencia se incurre en situaciones de *déficit estructural* en el *presupuesto público*, recurriendo con asiduidad al *endeudamiento*, muchas veces oneroso, a aumentos de *tarifas impositivas* o de *tasas* en la prestación de *servicios públicos* o enajenación indiscriminada de *propiedades del Estado*, con sus consecuentes efectos nocivos en el ámbito social.

En efecto, en el caso específico de *Colombia* ha sido común en los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI situaciones de *déficit fiscal estructural* en el ámbito del *Estado nación*[111], que han originado efectos ampliamente inflacionarios, con repercusiones sobre los ingresos reales de la población y la canasta familiar, en especial de grupos sociales menos favorecidos. Se ha incurrido con frecuencia en baja elasticidad de los *recaudos tributarios*, que se pretende solucionar con *reformas tributarias*, que mejoran los ingresos públicos solo en sus primeros años de su aplicación, pero al poco tiempo se reincide en deficiencias de rentas estatales, en especial por la presencia de altos grados de *evasión* y *elusión tributaria*. Paradójicamente, se han venido presentando magnitudes crecientes del *gasto público*, muchas veces innecesario o suntuario, observándose débiles acciones en favor de la salud de las finanzas del país y, con ello, se ha debido recurrir a obligaciones financieras de múltiples orígenes en demasía, creciendo de forma elástica.

Al respecto, se refirieron *Enrique Low Murtra* y *Jorge Gómez Ricardo*, quienes observaron: "El manejo de las *finanzas públicas colombianas* se ha caracterizado por baja planificación, alto contenido de gasto público inoficioso, endeble sistema de control y alta confusión sobre alcances y funciones de los tres tipos de Estados básicos existentes (nación, departamento y municipio)[112]. En general, los recurrentes problemas de dificultad financiera se tienden a resolver mediante *reformas tributarias*, que en su esencia buscan controlar la *evasión fiscal* o asegurar mayor *elasticidad de los recaudos*, recurriendo así a novedosos impuestos o a modificar los existentes. Sin embargo, las medidas adoptadas resuelven de forma momentánea los problemas, teniéndose que recurrir al mediano o corto plazo a nuevos paliativos. Lo cierto es que el problema de una u otra forma se mantiene latente. Solo a partir de la década de los ochenta, se ha venido reflexionando con mayor profundidad sobre estas dificultades, y se ha examinado con mayor rigidez la incidencia de la administración misma del Estado, el mal manejo del *gasto público* y las deficiencias de los controles existentes. Efectivamente, el *gasto público* ha jugado papel sumamente importante en los desajustes financieros del sector público. Ante esta circunstancia, fue preciso constituir la *comisión para el estudio del gasto público* en *Colombia*, que examinó tamaño del sector público, orígenes y financiamiento del *déficit* en el *presupuesto público*, ineficiencia del gasto, falta de autonomía regional, duplicidad de funciones y confusión de los diferentes niveles de Estados, desequilibrios entre regiones, entre otros problemas de igual importancia"[113].

---

111 Debido a serie de decisiones, materializadas en normas jurídicas de obligado cumplimiento, la *crisis fiscal de entidades territoriales* se ha logrado superar en gran medida. Los principales cambios introducidos se promulgaron mediante: *Acto Legislativo No. 1 del 2001* (*sistema general de participaciones*) y *Leyes 358 de 1997* (*control al endeudamiento territorial*), *549 de 1999* (instauración del *Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, FONPET*), *550 de 1999* (*reestructuración de pasivos de entes territoriales*), *617 del 2000* (*saneamiento fiscal territorial* y *categorización de municipios y departamentos*, acorde con criterios financieros *-ingresos corrientes de libre destinación-* y *población*), *715 del 2001* (*norma orgánica sobre recursos y competencias*) y *819 de 2003* (*transparencia fiscal*, *estabilidad macroeconómica*, *deuda territorial*) y *Decreto Reglamentario 735 del 2001*.

112 La *Constitución Política de Colombia* admite otras categorías de Estados especiales: Región, provincia, distrito, área metropolitana, territorio indígena, asociación de departamentos y municipios, entidades estatales con régimen especial, entre otras. Lo incluido en paréntisis es propio.

113 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996. P. 149. Hay que aclarar que en los años ochenta del siglo XX existían expectativas favorables para enderezar las finanzas de la Nación, frente a medidas y compromisos asumidos en especial durante el Gobierno de *Virgilio Barco Vargas*. No obstante, durante los inicios de la década de los noventas, gobierno de *César Gaviria Trujillo*, las políticas públicas financieras asumidas fueron ampliamente equivocadas, conduciendo a *déficit fiscal excesivo*, que asumió el carácter de *estructural*. Estas últimas acciones no fueron vaticinadas por los autores en el momento cuando escribieron su libro, que pensaron que se mantendrían las políticas económicas sanas iniciadas en el gobierno *Barco* para lapso de tiempo más amplio.

La *Comisión del Gasto Público*[114], constituida durante la administración del presidente *Belisario Betancur*, luego de meticuloso diagnóstico, propuso importantes medidas para solucionar los problemas observados, descritos anteriormente por *Low* y *Gómez*. Sus sugerencias fueron:

1) En relación con *instrumentos financieros* propuso propender por mayor *eficiencia* y *austeridad* en la *ejecución del gasto público*; propugnar por *sistema presupuestal* más coherente (novedoso *estatuto orgánico del presupuesto público*) para inducir al logro de mejor esquema de procedimiento en la programación, ejecución y control presupuestal (se recomendó aplicar *presupuesto por programas*, con base en *criterios de beneficio-costo en la asignación del gasto*, disminuir *rentas con destinación específica*, aplicar mayores *restricciones presupuestales*, hacer cumplir el *principio de unidad de caja*, *adecuar los gastos a los ingresos efectivamente disponibles* e integrar el *presupuesto de establecimientos públicos* al del sector central del Estado); reducir o evitar situaciones de *déficit fiscal*, en especial mediante mayor *racionalidad del gasto*, para evitar efectos nocivos sobre la *inflación*, la *balanza de pagos* y el comportamiento del *tipo de cambio* y de la *tasa de interés*; permitir mayor *eficiencia* y *sensatez* en el suministro de bienes y servicios públicos y colectivos y en la administración de entidades estatales -definir su tamaño óptimo y estimular su producción al mínimo costo posible-; impulsar *controles* más certeros sobre el *tesoro público*; lograr mayor *descentralización* financiera del Estado; evitar el endeudamiento.

2) Desde el punto de vista de *herramientas administrativas* se recomendó: Mejorar la *organización estatal* (reducir la participación estatal, descongestionar el nivel central del gobierno, liberar recursos del presupuesto público mediante eliminación de entidades que duplican actividades, disminuir transferencias a entes que deben generar recursos propios, etc.); dilucidar confusiones existentes en las funciones de los diferentes niveles de Estados; reducir tamaño del Estado, y proporcionar mayor descentralización administrativa del Estado.

C. TEORÍA DE BIENES PÚBLICOS

1. CONCEPTOS BÁSICOS

1.1 DEFINICIONES BÁSICAS

Dentro del análisis de los *bienes públicos* resulta pertinente definirlo, a sabiendas que admite variadas definiciones: Bienes que pueden ser consumidos en forma colectiva, indivisibles en el consumo, aparecen en forma idéntica en funciones de consumo diferentes.

Richard Musgrave definió *bienes públicos* como artículos "cuya naturaleza intrínseca exige *producción pública*"[115] y bienes en los cuales es imposible aplicar el *principio de exclusión*[116]. Concepción que es denominada como de índole *jurídica*.

Por el contrario, *Paul Samuelson* definió *bienes públicos* como aquellos que originan *externalidades en el consumo*[117]. Al respecto, de manera explícita planteó: "La economía externa tiene gran importancia en relación con las actividades del Estado que tienen por objeto favorecer a muchos individuos, así como en relación con el crecimiento económico, pues la construcción de una vía pública, o de cualquier otra clase de capital social, tal como un hospital o un embalse, produce *repercusiones externas favorables* sobre muchas familias, empresas e industrias"[118].

De las definiciones anteriores, el concepto de *Samuelson* (*externalidad en el consumo*) se considera definición amplia. Por el contrario, la concepción de *Musgrave* (*no exclusión*) es calificada como tesis

114 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO: INFORME FINAL.* Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986. Capítulo II.
115 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. P. 46.
116 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. Caps. I y III.
117 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Editorial Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441.
118 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *CURSO DE ECONOMÍA MODERNA*. Aguilar, Madrid, 1972. Pp. 538, s.

restrictiva. Al punto, que en la *concepción económica* se incluyen todos los *bienes públicos* de carácter *jurídico* y, adicionalmente, se incorporan otros no considerados por esta última.

La *no exclusión* implica la inexistencia de fenómenos que ocasionen la privación de disfrutar tales bienes. La *externalidad en el consumo* significa que al ser consumido determinado bien por una persona, ocasiona cambios en la función de utilidad de otros, es decir, genera *interdependencias*. La *utilidad* que percibe determinado consumidor está en función de los demás demandantes que comparten la utilización del respectivo artículo.

Bator realizó minucioso análisis de los artículos descritos por *Samuelson* referente a la *externalidad* que ocasionan los *bienes públicos*. Al respecto, anotó: "Gran parte de la *externalidad* se debe precisamente a las cualidades *públicas* de muchas actividades. Por ejemplo, la *externalidad* asociada con la creación de ideas, con el conocimiento, etc., se debe, en gran parte, al *carácter público* de estos *bienes*. Muchas *externalidades* entre consumidores son de este tipo: Mi fiesta es molestia para mis vecinos, mi hermoso jardín brinda hermosa vista a los que pasan por el lugar, la educación de mis chicos es buena compañía para sus hijos... El mismo elemento de consumo entra, positiva o negativamente, en nuestras dos funciones de preferencias. Los consumidores están intrínseca y esencialmente unidos"[119].

Textualmente, *Samuelson* lo interpretó de la siguiente forma: "Economía externa se define como el efecto favorable producido sobre terceros, por la acción de otra persona o empresa... Deseconomía externa se define de manera análoga, salvo que se refiere a los perjuicios de orden externo causados por terceros"[120].

El concepto de *Samuelson* es interpretado como definición amplia, debido a que acepta la posibilidad que un bien privado se pueda convertir en bien público. Por el contrario, el razonamiento de *Musgrave* es considerado como tesis restrictiva, porque no admite tal posibilidad.

Analizando a fondo el *principio de externalidades*, se puede colegir que los artículos que propician este fenómeno adquieren el carácter de *bien público* o *social*. Muchos bienes de propiedad particular originan *externalidades negativas*, convirtiéndolos en *bienes de interés público* o *social*. Ilustración de este aserto es la fábrica de pertenencia privada, que origina efectos nocivos sobre la comunidad circunvecina al causar contaminación, ruido, congestión, entre otros efectos nocivos, volviendo a la entidad en condición de *interés general* o *público*, aun cuando mantiene su carácter de propiedad particular, con implícita y consecuente condición de propiciar *exclusión*. Así, algunas políticas públicas reguladoras se orientarán a impulsar acciones a evitar estas incidencias perjudiciales sobre la colectividad.

Alejandro Ramírez Cardona[121] analizó desde dos puntos de vista a los *bienes públicos*: Desde el punto de vista *jurídico* y desde la óptica económica. De acuerdo con la primera concepción, precisó el agente encargado de su provisión (según él, el Estado) y acorde con el económico, miró la naturaleza de dichos bienes (consideró que los *bienes públicos* pueden catalogarse en *esenciales* y *generales*, de acuerdo con el principio de *exclusión*). Los *esenciales* son aquellos que no admiten la aplicación del *principio de exclusión*. Los *generales* permiten excluir a quienes no deseen pagar un costo monetario, aun pudiendo hacerlo. Estos bienes se diferencian de los privados en el hecho que estos últimos permiten la *exclusión*, tanto por el no querer como por el no poder.

El *bien público* aparece en forma idéntica en dos *funciones de utilidad* diferentes. A continuación se presentan funciones de utilidad y de consumo que permiten ilustrar este aspecto:

Se suponen dos personas: Señores 1 y 2; dos bienes: X e Y (Y es *bien público* y X *bien privado*). Las utilidades de 1 y 2 están en función del consumo de los dos bienes. El consumo total del bien X es igual al consumo de 1 más el consumo de 2. El consumo total del bien Y es idéntico para cada consumidor. Así, se establecen las siguientes ecuaciones:

---

119 FRANCIS MICHAEL BATOR. "*ANATOMÍA DEL FRACASO DEL MERCADO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, Méxivo, 1973. Pp. 418-434.

120 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *CURSO DE ECONOMÍA MODERNA*. Editorial Aguilar, Madrid, 1972. P. 538.

121 ALEJANDRO RAMÍREZ CARDONA. *SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA*. Temis, Bogotá, 1970. Parte primera, título I, Capítulo I, sección tercera.

$U_1 = U(X_1, Y)$

$U_2 = U(X_2, Y)$

$X = X_1 + X_2$

$Y = Y_1 = Y_2$

Se puede ver que el *bien público* (Y) aparece en forma idéntica en dos *funciones de utilidad* diferentes. Sin embargo, no se puede concluir que la *satisfacción* o *utilidad* obtenida por 1 al consumidor Y sea igual a la satisfacción obtenida por 2 al demandar el mismo bien, dado que las *utilidades marginales* suelen ser diferentes. La identidad al representar el consumo significa que es difícil determinar el *grado de preferencia* y *satisfacción* en el *consumo*. Aspecto que no sucede con *bienes privados* (X), donde los *mecanismos de precios* y *costos* se encargan en estipular los grados de *preferencia* y *satisfacción*.

En este trabajo se concibe como *bienes públicos* aquellos objetos que pueden ser utilizados por varias personas al mismo tiempo, no permiten su división para el consumo, aparecen de manera idéntica en dos funciones de consumo, derivan externalidades en el consumo, aceptan en algunos casos la exclusión y difícilmente se permite determinar el grado de preferencia o satisfacción en su consumo.

A continuación se ejercerá desarrollo sobre el marco jurídico colombiano, desde dos ópticas, persona jurídica pública y bienes del Estado.

Persona jurídica estatal: Desde el punto de vista etimológico, persona proviene del latín *per-sonus*, vocablo compuesto: *Per* significa excelencia y *sonus* expresa sonido, porque las personas generan ruido excesivo. La palabra persona simboliza mascara, entendida como careta que usan actores en escena, referente al hombre como actor en la vida social. Luego, se usó para designar al sujeto de derecho. La capacidad jurídica es la facultad que dispone la persona para ser titular de relaciones jurídicas, es decir, para ser sujeto de derechos y obligaciones, se denomina personalidad. Los *romanos* consideraban que las personas naturales surgían con el nacimiento, en el momento que la criatura se separaba del vientre materno, mientras que las personas legales, jurídicas o morales nacen con su reconocimiento legal. La persona jurídica o *universitati* surge de prerrogativas de la persona natural, consistente en régimen especial que proporciona capacidad jurídica para suplir ausencia material, es resultado de la ficción legal. La *universitati* consiste en conjunto de bienes, que mediante abstracción se constituye en solo cuerpo, *corpus*, que otorga titularidad de derechos y obligaciones. Las *XII Tablas* permitieron a los socios proferir estatutos si no eran contrarios a la ley y al orden público. Las *universitatis* constituyen instituciones intermedias entre el individuo y el Estado. *Justiniano* en su *corpus civile* las clasificó en: *Universitatis personae* o fundaciones y *universitatis rerum* o corporaciones[122].

En el marco jurídico colombiano se define *persona* como individuo de la especie humana, independiente de su edad, sexo, estirpe (raza) o condición[123]. Existen *atributos de la personalidad* física, que son cualidades o propiedades que distinguen a los seres humanos. Fundamentalmente son: Nombre y apellido, domicilio, estado civil, capacidad, nacionalidad, patrimonio. Las personas se clasifican acorde con categorías: 1) Naturales y 2) jurídicas[124]. La existencia legal de la *persona natural* inicia al nacer, al separarse de la madre[125] y la extinción legal del ser humano finaliza con el fallecimiento, que ocasiona pérdida del atributo de sujeto de derecho[126].

La *persona jurídica* es concebida como ente ficticio, capaz de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representada judicial y extra-judicialmente[127]. Se clasifica en:

- *Persona jurídica de derecho público*, que surge de la decisión del gobierno, se constituye con recursos

122 EUGÈNE PETIT. *TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO*. Abogados asociados, Buenos Aires, 1910.
123 Código civil, artículo 74.
124 *Código civil, artículo 73. También existe la diferenciación de domiciliados y transeúntes, acorde con el artículo 75 del Código civil.*
125 *Código civil, artículo 90.*
126 *Código civil, artículo 94, derogado por artículo 9 de la Ley 57 de 1887.*
127 *Código civil, artículo 633.*

públicos y su fin es prestar servicios públicos y realizar ciertas actividades económicas. Es creada mediante ley (constitución política, ley, decreto, ordenanza, acuerdo). Se administra y gobierna mediante órganos públicos y estatales. Se orienta por el *derecho público*.

- *Persona jurídica de derecho privado*, que nace de la iniciativa particular, se instaura con fondos privados y con propósitos de rentabilidad. Se rige por el *derecho civil*.
- *Persona jurídica de derecho mixto*, que surge con aportes de capital estatal y privado, ejerce gestión híbrida, estatal y particular, y se constituye mediante iniciativa conjunta pública y privada. Se someterse al *derecho público* y *privado*.

Según el *Código Civil* colombiano, las *personas jurídicas* de *derecho privado* se clasifican en *corporaciones* o *asociaciones* y *fundaciones de beneficencia pública*[128]. Para el nacimiento de persona jurídica se requiere: Negocio jurídico de constitución, consistente en conjunto de declaraciones de voluntad de los asociados, acto colectivo o acuerdo (particulares) y aprobación gubernativa del negocio colectivo (estatal).

Las *corporaciones* o *asociaciones* son colectividad de personas humanas, que se unen para ejecutar objeto común y es decisiva ejercer la voluntad para su ulterior existencia y actividad. Las *fundaciones* o *instituciones de utilidad común* son agrupaciones dirigidas a destinar determinado capital a fin de interés general, por su fundador. La fundación es independiente del grupo de personas físicas, en el sentido que las personas encargadas de dirigirlas por lo general no la crearon.

Ciertas *personas jurídicas* tienen existencia indeterminada, al igual que las de derecho público. Para las entidades de derecho privado es necesario diferenciar entre cese de personalidad o *disolución* y extinción del patrimonio social o *liquidación*. La *disolución* de *corporaciones* se genera por variadas causales: a) Acuerdo colectivo, decisión de la mayoría en asamblea general de socios[129]; b) vencimiento del término previsto, acorde con estatutos o contrato[130]; c) realización del objetivo social, imposibilidad de realizarlo o continuarlo o extinción de su objeto[131]; d) reducción o aumento de asociados al límite estipulado por la ley[132]; e) incurrir en causales establecidas en el contrato[133]; f) muerte, retiro o renuncia de uno o varios socios, que afecten su desempeño para el logro de sus objetivos[134]; g) decisión de la autoridad gubernamental por infringir normas legales[135]; h) para la empresa unipersonal, además las anteriores causales, cuando las pérdidas reducen el capital en 50%[136]. La disolución de las fundaciones se genera por la destrucción de los bienes destinados a su manutención[137].

Para la liquidación de bienes sociales se requier nombrar uno o varios liquidadores, que deben cumplir variadas funciones: Configurar el inventario de la entidad (relación de activos, pasivo y patrimonio) y determinar la distribución del capital social acorde con la alícuota (participación o aporte) y los estatutos[138].

Según la *Constitución Política*, la organización del Estado incorpora entidades públicas (Nación, departamentos, distritos y municipios) e incluye entidades especiales (regiones, provincias, áreas metropolitanas, localidades, comunas, corregimientos y resguardos o territorios indígenas). El sector descentralizado nacional, departamental, distrital y municipal incluye los entes adscritos, vinculados y entidades con régimen especial, que disponen personería jurídica.

En el *derecho comercial* las *sociedades* hacen parte de las *personas jurídicas*. Se definen como *comerciales*

128 *Código civil*, *artículo 633*.
129 *Código de comercio*, *artículo 218*, *numeral 6*.
130 *Código de comercio*, *artículo 218*, *numeral 1*.
131 *Código de comercio*, *artículo 218*, *numeral 2*.
132 *Código de comercio*, *artículo 218*, *numeral 3*.
133 *Código de comercio*, *artículo 218*, *numeral 5*.
134 *Código de comercio*, *artículo 319*, *Código civil*, *artículo 648*, *Ley 153*, *artículo 8*.
135 *Código de comercio*, *artículo 218*, *numerales 7* y *8*.
136 *Ley 222 de 1995*.
137 *Código civil*, *artículo 652*.
138 *Código de comercio*, c*apítulo X*, *artículos 225 a 259*. Liquidación del patrimonio social.

para efectos legales y se forman para ejecutar actos o empresas mercantiles. Si la empresa social incluye actos mercantiles y actos que no tengan esa calidad, la sociedad será comercial. Las sociedades que no contemplen en su objeto social actos mercantiles, serán civiles[139].

El *Código de comercio*, *artículo 98*, estipuló: "Por el contrato de sociedad dos o más personas se obligan a hacer aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social… La sociedad constituida legalmente, forma persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados".

Según el *Código de comercio* las *sociedades mercantiles* se clasifican en: 1) *Sociedades de personas*, en las que sus socios responden con sus propios patrimonios por la sociedad, se incluyen: *Sociedad de responsabilidad limitada*[140], *sociedad colectiva*[141] y *sociedad en comandita simple*[142]. 2) *Sociedades de capital*, en las que sus socios sólo responden con sus aportes, hacen parte de ellas: *Sociedad anónima*[143] y *sociedad en comandita por acciones*[144]. 3) *Sociedades de economía mixta*, constituida con aportes públicos y privados[145]. 4) *Sociedades extranjeras*, organizadas conforme con normas jurídicas prevalecientes en otro país y con domicilio principal en el exterior[146]. 5) *Sociedades de hecho*, conformadas sin escritura pública[147].

Bienes del Estado: Las *cosas* son apropiables si son susceptibles de asegurar la potestad o propiedad particular o privada, es decir, son proclives a aceptar el dominio (pertenencia o posesión); *contrario sensu*, adquieren el carácter de inapropiables si no pertenecen a alguno en particular, no son susceptibles de dominio privado y su uso es común a todos, como aguas que corren por cauces naturales, aire, playas, luz del sol, alta mar, entre otros. Análisis especial merecen los bienes denominados baldíos[148], vacantes[149] y mostrencos[150].

Los *bienes de dominio público* pertenecen al Estado y están regidos por normas del derecho público, ejemplo: Calles, plazas, parques, puentes, playas, ríos, puentes, andenes, entre otros, se caracterizan por no ser objeto del *principio de exclusión*, según el *artículo 674* del *Código de Comercio* se denominan *bienes de uso público*, al precisar: "Bienes públicos y de uso público. Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República… Si, además, su uso pertenece a todos los habitantes del territorio, como calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la unión cuyo uso no pertenece a los habitantes, se llaman bienes de la unión o bienes fiscales".

El derecho de uso fue regulado por el *artículo 678* del *Código de comercio*, que esbozó: "El uso y goce para el tránsito, riego, navegación y cualquier otro objeto lícito, corresponden a los particulares en calles, plazas, puentes, caminos públicos, ríos, lagos y todos los bienes de la Nación de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este código y demás que sobre la materia contengan las leyes". En este

---

139 *Ley 222 de 1995*, *artículo 1*: "Se tendrán como *comerciales*, para todos los efectos legales, las *sociedades* que se formen para la *ejecución de actos* o *empresas mercantiles*. Si la *empresa social* comprende *actos mercantiles* y *actos que no tengan esa calidad*, la *sociedad* será *comercial*. Las *sociedades* que no contemplen en su *objeto social actos mercantiles*, serán *civiles*". Reformó al *artículo 100* del *Código civil*.

140 *Código de comercio, título V*, *artículos 353 a 372*.

141 *Código de comercio*, t*ítulo III*, *artículos 294 a 322*.

142 *Código de comercio, título*, *artículos 323 a 336* y *337 a 342*.

143 *Código de comercio, título*, *artículos 373 a 460*.

144 *Código de comercio, título IV*, *artículos 323 a 336* y *343 a 352*.

145 *Código de comercio, título VII*, *artículos 461 a 468*.

146 *Código de comercio, título VIII*, *artículos 469 a 497*.

147 *Código de comercio, título IX*, *artículos 498 a 506*.

148 *Ley 200 de 1936*, *artículos 1, 2 y 3*. *Baldíos* son predios rústicos situados en el territorio nacional, no explotados económicamente por el propietario o poseedor y no reservados o utilizados por el Estado para uso público. Se presume que no son *baldíos* y, por tanto, aptos a la propiedad privada, los fundos poseídos por particulares y explotados económicamente mediante plantíos, ganadería, sementeras u otra significación económica. *Artículo 675 del Código Civil* "*Bienes baldios*: Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño".

149 *Artículos 706* a *712* y *762 del Código civil*. *Vacantes* son bienes inmuebles localizados en el territorio nacional sin dueño aparente o conocido. El *artículos 66* de la *Ley 75 de 1968* otorgó propiedad al *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*.

150 *Artículos 706* a *712 del Código civil*. *Mostrencos* son bienes muebles ubicados en el territorio nacional sin dueño aparente o conocido. El *artículos 66* de la *Ley 75 de 1968* confirió propiedad al *ICBF*.

sentido, el *Código de comercio* autorizó a la autoridad competente para otorgar a particulares permisos[151], concesiones[152] y franquicias a asociaciones[153] para usufructuarlos. Sus características son: Su uso no tiene contenido patrimonial, no se permite logro de frutos civiles o comerciales y naturales, la ley puede limitar su utilización, no puede enajenarse, está por fuera del comercio, no es gravable, embargable, prescriptible y alienable, prohíbe ocupación de construcción privada, no se puede aducir pérdida de derechos adquiridos[154].

Los bienes de dominio público se suelen clasificar en: Terrestres[155], fluviales, lacustres y otras aguas no marítimas[156], aéreos[157] y marítimos[158].

Existen diferencias entre *bienes de dominio público* y *bienes fiscales*. Éstos últimos también son de propiedad estatal, gozan de las garantías de la propiedad privada[159], excluye del uso a gran parte de ciudadanos, como: Aeropuertos, centrales de correo, escuelas, hospitales, palacios de justicia, cárceles, comandos de policía, terminales de buses o trenes, etc. Sobre los bienes de dominio público, el Estado ejerce supervisión o control, con el propósito de asegurar su buen uso por la comunidad y consolidar la armonía en la sociedad. Sobre los bienes fiscales el Estado asegura el derecho de uso, frutos y abusos, por ello se permite su enajenación a particulares o que terceros puedan explotarlos de forma económica a cambio de contraprestación (canon, arriendo) y son objeto del derecho de propiedad que regula el *derecho civil*. Son proclives de enajenación, garantía (hipoteca o prenda) embargo y prescripción[160] y forman parte del patrimonio del Estado. Entre los bienes fiscales se incluyen: Acciones, títulos valores, derechos, rentas, bienes muebles e inmuebles, minas, salinas, baldíos, entre otros objetos que constituyen el patrimonio fiscal del Estado[161].

También, concurren bienes de dominio privado, que pertenecen a particulares o al Estado y se orientan por normas del derecho privado, como la propiedad de Julio García, el palacio de gobierno del municipio El Remanso, la escuela pública Virgen del Carmen, la vaca negra de Ángel Támara, el edificio sede de la sociedad El Cielo limitada, la finca La Estancia de Javier Franco, el hospital regional del Departamento de *Sucre*, las joyas de María Mora, etc. Se incluyen en estos los bienes fiscales. La *Constitución Política* garantiza las libertades económicas y la propiedad privada, le otorgan el carácter de ser susceptible de generar beneficio social, y considera que el interés general, público o social es prioritario al interés particular o propio[162].

---

151 *Artículos 679 y 682* del *Código civil*. *Título V*, *capítulo III*, *artículos 54* a *58* del *Decreto 2811 de 1974*, *Código de Recursos Naturales*.

152 *Artículos 678 y 682* del *Código civil*. *Título V*, *capítulo IV*, *artículos 59* a *63* y *artículo 103* del *Decreto 2811 de 1974*, *Código de Recursos Naturales*.

153 *Artículos 103 y 161* del *Decreto 2811 de 1974*, *Código de recursos naturales*.

154 *Artículos 674 a 684, 1163 y 2519* del *Código civil*.

155 *Constitución Política, artículos 102, 309, 332, 360* y *362*. *Artículos 674, 675, 676, 678, 679* a *682 y 684 del Código civil. Artículos 3, 5, 10 a 12 (Libro I, Parte II), 42, 50 a 63 (Libro II, Parte I, Título V), 88* a *97, (Libro II, Parte III, Título II, Capítulo II), 99 a 105 (Libro II, Parte III, Título III)* y *178 a 193 (Libro II, Parte VII)* del *Decreto 2811 de 1974, Código de recursos naturales*. *Artículos166 a 170 del Decreto 1333 de 1986, Código de régimen municipal*. *Artículo 103 del Decreto 1222 de 1986, Código de régimen departamental*.

156 *Constitución Política, artículos 102. Artículo 674, 677*, *678, 683* y *720 del Código civil. Artículos 3, 5, 10 a 12 (Libro I, Parte II), 42, 50 a 63 (Libro II, Parte I, Título V) y 77 a 163 (Libro II, Parte III)* del *Decreto 2811 de 1974, Código de recursos naturales*. El *artículo 677 del Código civil* observó*:* "Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son *bienes de la Unión*, de *uso público* en los respectivos territorios… Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de la misma heredad: Su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños". El *artículo 80* del *Decreto 2811 de 1974* precisó: "Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las *aguas* son de *dominio público*, *inalienables* e *imprescriptibles*". La *Corte Constitucional* se declaró *inhibida* de fallar sobre el *artículo 720 del Código civil* por *ineptitud* de la demanda, mediante *Sentencia C-940-08 de 2008*, magistrado ponente *Jaime Araújo Rentería*.

157 *Constitución Política, artículo 75 y 102*. *Artículos 674* y *678 del Código civil. Artículos 3, 5, 10 a 12 (Libro I, Parte II), 42, 50 a 63 (Libro II, Parte I, Título V) y 73 a 76 (Libro II, Parte II) del Decreto 2811 de 1974, Código de recursos naturales. Artículos 1, 2, 7, 8 y 10 de la Ley 10 de 1978*.

158 *Constitución Política, artículos 102. Artículos 674, 678, 679 y 684 del Código civil. Artículos 3, 5, 10 a 12 (Libro I, parte II), 42, 50 a 63 (libro II, parte I, título V), 83, 104 y 164 a 166 (libro II, parte IV) del Decreto 2811 de 1974, Código de recursos naturales*.

159 *Artículo 183 del Código civil*. Ver: *Corte Constitucional*. Sentencia C-536 de 1997. Magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell*.

160 *Artículo 2517 del Código civil. Artículo 684 del Código de procedimiento civil*. Artículo declarado *exequible* por la *Corte Suprema de Justicia*, mediante *Sentencia no. 18 de 1989*, magistrado ponente *Hernando Gómez Otálora*.

161 *Constitución Política, artículos 102, 338, 345 y 183*.

162 *Constitución Política, artículos 333*: "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones... El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas

La circulación y traslado de objetos sobre la infraestructura de bienes de uso público están regulados por variadas normas. Al respecto, el *artículo 678* del *Código Civil* precisó: "El uso y goce que para el tránsito, riesgo, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes, caminos públicos, ríos y lagos y, generalmente, en todos los bienes de la unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes".

Así, los bienes particulares son de dominio privado y los públicos son de dominio estatal, como las vías, o de dominio privado, como los inmuebles donde operan las escuelas públicas, porque el Estado dispone sobre ellos derechos y obligaciones, análogos a los que poseen los particulares sobre los bienes de su propiedad.

El *Código civil de Colombia* en su *artículo 674*, se pronunció al respecto de la siguiente manera: "Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la república".

El *artículo 674* del *Código civil de Colombia* los bienes baldíos son de propiedad del Estado[163].

La misma norma jurídica de derecho privado, concretamente sobre *bienes públicos*, aduce lo siguiente (*artículo 677 del C. C.*): "Si además su uso pertenece a todos los habitantes del territorio, como son calles, plazas, puentes, caminos, se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio".

La *Corte Suprema de Justicia* en sentencias del 31 de mayo de 1961 y 24 de agosto de 1966, interpretó el *artículo 677 del C. C.*[164], así: "Los bienes de uso público pueden pertenecer a distintas entidades de derecho público, y no solo a la nación, con excepción de las aguas que nacen y mueren en distintos predios, cuya pertenencia es exclusiva de esta".

La *Corte Constitucional* en sentencias T-150/95 del 4 de abril de 1995[165], precisó el *artículo 677 del C. C.*, así: "El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y, por tanto, la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: Por un lado, la administrativa**,** que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Por otro lado, existe otra alternativa que permite la defensa de los bienes de uso público, que es la posibilidad que tienen los habitantes de recurrir a la vía judicial, a través de acciones posesorias, reivindicatorias o la acción popular".

1.2 BREVE APROXIMACIÓN A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El estudio de los *bienes públicos* es novedoso en materia de teoría económica. Se empezó a trabajar desde la segunda parte del siglo XX como fue anotado por *James Buchanan*[166]: "El marco institucional de la teoría económica neoclásica, incluyendo la economía del bienestar, es régimen de propiedad privada en el que todos los bienes y servicios son utilizados o consumidos privadamente (de manera individual)"[167]. Prosiguiendo su análisis concluyó: "La teoría pura de *bienes públicos* permanece en su infancia y

hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

163 *Corte Constitucional*. Sentencia C-175 de 2009. Magistrado ponente: *Luis Ernesto Vargas Silva*.

164 *Corte Suprema de Justicia* en sentencias del 31 de mayo de 1961 y 24 de agosto de 1966. Sala de Casación Civil. Magistrado ponente: *José J. Gómez R*.

165 *Corte Constitucional*. Sentencia No. T-150/95 del 4 de abril de 1995. Magistrado ponente: *Alejandro Martinez Caballero*.

166 JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447 [original: JAMES MCGILL BUCHANAN. "*PUBLIC GOODS IN THEORY AND PRACTICE: A NOTE ON THE MINASIAN-SAMUELSON DISCUSSION*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 193-197].

167 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD M. HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. P. 442.

los pocos modelos que han sido desarrollados más rigurosamente se aplican solo a casos extremos o polares"[168].

No obstante, para efectos de interpretar diferentes posturas sobre este tema se hará remembranza sobre los diferentes enfoques que se han ejercido en el devenir de la historia del pensamiento económico.

Adam Smith[169] y *David Ricardo*[170] consideraron que la intervención del Estado en el proceso económico debía ser mínima. Sin embargo, justificaron la provisión de bienes y servicios esenciales, incluyendo entre estos aquellos requeridos para organizar el sistema judicial y asegurar el cumplimiento de la ley (justicia), asegurar la convivencia y preservar la armonía (orden), permitir la autonomía y proteger las instituciones contra injerencias e invasiones externas (defensa y soberanía), proveer instituciones educativas y generar capacitación y formación (educación), acceder a la sanidad y garantizar la higiene (salud), entre otros bienes y servicios primordiales. Así, la presencia de *bienes públicos*, cuyo beneficio afecta de manera simultánea a colectivo específico de individuos, es analizada por la denominada *escuela clásica* del pensamiento económico.

No obstante, como precisó *Buchanan*, los primeros economistas enfocaron sus estudios a examinar bienes privados puros, caracterizados por asegurar el acceso y disposición de los individuos mediante los mecanismos de mercado, a través de los sistemas de precios y de costos. Luego, se empezaron a estudiar los bienes públicos puros, identificados por su uso colectivo (antónimo al disfrute individual en el consumo), no consentir la exclusión, existencia de dificultades para determinar los grados de preferencias y satisfacción, inviabilidad para establecer sus precios mediante la aplicación de los mecanismos del mercado y acorde con las preferencias individuales. La provisión colectiva fue pensada para este tipo de bienes[171].

Los *bienes públicos* ortodoxos se caracterizan por no permitir exclusión, divisibilidad y rivalidad[172]. Un bien presenta condiciones de no excluyente cuando no existe impedimento al usufructo de su beneficio para la comunidad: Todos pueden acceder libremente a él. Un bien es no rival o indivisible cuando puede ser consumido por determinado individuo sin reducir su disponibilidad, dejando oportunidad de consumo a otros, es decir, permite que varios agentes puedan disfrutarlo al mismo tiempo. Además, existen incentivos para no asumir costos de provisión o para evitar revelar preferencias por el bien público, que ocasionaría producción no eficiente, obligando a la intervención de actor externo, el Estado, para lograr su provisión.

Posteriormente, *Pigou*[173] introdujo criterios racionales para justificar la intervención del Estado en el mercado, que no cubría bienes públicos per-se, pero que involucraba a diferentes individuos en circunstancia de intercambio no voluntario. Este razonamiento fue denominado externalidad, que ocurre cuando la acción de un agente económico influencia sobre la utilidad (función de consumo) o los beneficios (función de producción) de otro, sin que exista mecanismo de compensación. El concepto de externalidad empezó a ejercer papel trascendental para mejorar la eficiencia de los mercados[174], a través

168 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*". Id. P. 442.

169 ADAM SMITH. *INDAGACION ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961.

170 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973.

171 MANCUR OLSON. *THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS*. Harvard University Press, Cambridge, 1965. GERRIT DE GEEST. "*THE PROVISION OF PUBLIC GOODS IN APARTMENT BUILDINGS*" en *INTERNATIONAL REVIEW OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 12. Amsterdam, 1992. Pp. 299-315. JORA R. MINASIAN. "*PUBLIC GOODS IN THEORY AND PRACTICE REVISITED*" en *JOURNAL OF LAW ANDECONOMICS*. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 205-207. EZRA J. MISHAN. "*THE RELATIONSHIP BETWEEN JOINT PRODUCTS, COLLECTIVE GOODS AND EXTERNAL EFFECTS*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 77. University of Chicago Press, Chicago, 1969. Pp. 329-348. ERIC A. POSNER. "*THE REGULATION OF GROUPS: THE INFLUENCE OF LEGAL AND NON LEGAL SANTIONS ON COLLECTIVE ACTION*" en *UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW*. Vol. 63. University of Chicago Press, Chicago, 1996. Pp. 113-197. DAVID E. VAN ZANDT. "*THE LESSONS OF THE LIGHTHOUSE: GOVERNMENT OR PRIVATE PROVISIÓN OF GOODS*" en *JOURNAL OF LEGAL STUDIES*. Vol. 22. University of Chicago Press, Chicago, 1993. Pp. 47-72. MICHAEL HECHTER Y KARL-DIETER OPP (ed.). *SOCIAL NORMS*. Russell Sage Foundation, New York, 2001.

172 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

173 ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMIA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946.

174 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*PITFALLS IN THE ANALYSIS OF PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 199-204. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC*

de la intervención del Estado mediante impuestos y subsidios.

Al analizar los bienes públicos se encontró que algunos no cumplen con todas las características básicas de públicos puros, pero tampoco pueden considerarse bienes privados. Esta variedad de opciones condujo a clasificar a los bienes en públicos puros, privados puros e impuros.

Arthur Cecil Pigou y *Frank Knigt*[175] analizaron los problemas de congestión derivados de algunos *bienes públicos*, proposiciones que condujeron a construir la denominada *teoría de bienes club*[176]. Los bienes públicos impuros se caracterizan por congestión en el uso colectivo, bajo esquema de generación de beneficios y costos compartidos por determinado grupo de agentes, estos bienes parcialmente ostentan rivalidad y exclusividad o, al menos, alguna de ellas[177].

Ejemplo de estos bienes fue expuesto por *Tiebout*[178], al referirse a bien público cuyo beneficio se circunscribe a determinada jurisdicción o municipalidad. Consideró *Tiebout* que se genera el mejor resultado en términos de la máxima eficiencia económica si se deja a la comunidad respectiva decidir cantidades, características y precios que deben pagarse por la provisión del bien. A estos bienes se les denominó bienes públicos locales. Ha tomado gran trascendencia los análisis sobre estos bienes públicos. Los bienes públicos locales disponen determinadas características: Son provistos para colectivo específico ubicado en área geográfica concreta y dispone instituciones gubernativas o administrativas compartidas, propiciando evidentes vínculos de vecindad, restricciones en el consumo y financiación sufragada con fuentes cooperadas propias. Existe gran número de artífices de estas investigaciones[179].

EXPENDITURE" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, no. 4. MIT Press, Cambridge, 1954. Pp. 387-390. JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*PUBLIC GOODS IN THEORY AND PRACTICE: A NOTE ON THE MINASIAN-SAMUELSON DISCUSSION*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 193-197. PATRICK MCNUTT. *THE ECONOMICS OF PUBLIC CHOICE*. Edward Elgar, Cheltenham, 1996. JAMES E. MEADE. "*EXTERNAL ECONOMIES AND DISECONOMIES IN A COMPETITIVE SITUATION*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 62. Royal Economic Society, London, 1952. Pp. 54-67. HAROLD DEMSETZ. "*THE PRIVATE PRODUCTION OF PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 13. University of Chicago Press, Chicago, 1970. Pp. 293-306. ANDREW EVANS. "*PRIVATE GOOD, EXTERNALITY, PUBLIC GOOD*" en *SCOTTISH JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 17. Scottish Economic Society, Aberdeen, 1970. Pp. 79-89. JAMES R. MARCHAND Y KEITH P. RUSSEL. "*EXTERNALITIES, LIABILITY AND RESOURCE ALLOCATION*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 63. American Economic Association, Pittsburgh, 1973. Pp. 611-620.

175 ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946. FRANK HYNEMAN KNIGHT. "*SOME FALLACIES IN THE INTERPRETATION OF SOCIAL COST*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 38. Oxford Journals, Oxford, 1924. Pp. 582-606. Ver también: TODD SANDLER Y JOHN TSCHIRHART. "*THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: AN EVALUATIVE SURVEY*" en *JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE*. Vol. 18, no. 4. American Economic Association, Sidney, 1980. Pp. 1481 a 1521.

176 TODD SANDLER Y JOHN W. POSNETT. "*THE PRIVATE PROVISION OF PUBLIC GOODS: A PERSPECTIVE ON NEUTRALITY*" en *PUBLIC FINANCE QUARTERLY*. Vol. 19. State Audit Office of Hungary, Budapest, 1991. Pp. 22-42. DAVID E. VAN ZANDT. "*THE LESSONS OF THE LIGHTHOUSE: GOVERNMENT OR PRIVATE PROVISIÓN OF GOODS*" en *JOURNAL OF LEGAL STUDIES*. Vol. 22. no. 1. University of Chicago Press, Chicago, 1993. Pp. 47-72. JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447.

177 Ver: RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Cap. I. Pp. 3-16.

178 CHARLES MILLS TIEBOUT. "*A PURE THEORY OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 64. University of Chicago Press, Chicago, 1956. Pp. 416-424.

179 CHARLES MILLS TIEBOUT. "*A PURE THEORY OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 64, no. 5. University of Chicago Press, Chicago, 1956. Pp. 416-424. MARTIN PAULY. "*OPTIMALITY, PUBLIC GOODS AND LOCAL GOVERNMENT*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 78. University of Chicago Press, Chicago, 1970. Pp. 572-586. MARTIN PAULY. "*A MODEL OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURE AND TAX CAPITALIZATION*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 6, no. 3. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1976. Pp. 231-242. MARTIN PAULY. "*INCOME REDISTRIBUTION AS A LOCAL PUBLIC GOOD*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 48, no. 3. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1973. Pp. 35-58. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE THEORY OF LOCAL PUBLIC GOODS*" en *THE ECONOMICS OF PUBLIC SERVICES* de FELDSTEIN e INMAN. MacMillan, London, 1977. WALLACE E. OATES. *FISCAL FEDERALISM*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972. WALLACE E. OATES. *PROPERTY TAXATION AND LOCAL GOVERNMENT FINANCE*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2001. DAVID A. STARRETT. "*MEASURING EXTERNALITIES AND SECOND BEST DISTORTIONS IN THE THEORY OF LOCAL PUBLIC GOODS*". Econométrica, Vol. 48, no. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1980. Pp. 627-642. DANIEL E. RUBINFELD. "*THE ECONOMICS OF THE LOCAL PUBLIC SECTOR*" en *HANDBOOK OF PUBLIC ECONOMICS* de ALAN AUERBACH Y MARTIN S. FELDSTEIN. Vol. 2, capítulo 11. Elsevier, Cambridge, 1987. Pp. 571-645. DIETMAR WELLISCH. *THEORY OF PUBLIC FINANCE IN A FEDERAL STATE*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004. SAM BUCOVETSKY, MAURICE MARCHAND Y PIERRE PESTIEAU. "*TAX COMPETITION AND REVELATION OF PREFERENCES FOR PUBLIC EXPENDITURE*" en *JOURNAL OF URBAN ECONOMICS*. no. 44. Elsevier, St. Louis, 1998. Pp. 367-390.

James Buchanan[180] y *Mancur Olson*[181] realizaron trabajos independientes que condujeron a la formulación y caracterización teórica de *bienes club*, proponiendo la intervención del Estado solo para bienes que no admiten exclusión en forma pura, dejando a empresas privadas la provisión de bienes colectivos tipo club.

Buchanan definió al club como grupo de personas que derivan beneficios mutuos de compartir al menos uno de los siguientes aspectos: Costos de producción, membrecías, bienes característicos o beneficios excluibles. La diferencia entre bienes club y bienes públicos es la existencia de mecanismos de exclusión, que permite exceptuar del consumo a aquellos que no contribuyen al financiamiento del bien. Este mecanismo puede ser establecido por dispositivos semejantes a los existentes en el mercado, con lo cual los individuos revelarían sus preferencias por el bien club.

Otros temas trabajados dentro de la teoría económica pública y la teoría de clubes surgieron de la problemática del aprovechamiento colectivo de la propiedad común, cuyos beneficios y costos deberían distribuirse de forma simétrica entre cada miembro del colectivo. *Lloyd*[182] encontró que existen impulsos que conducen a algunas personas a no asumir costos de mantenimiento de la propiedad común, en detrimento de los demás asociados. Esta acción particular del individuo afecta a los demás miembros de la comunidad, y, aún cuando estos no realicen ninguna acción, obligan a la intervención.

Dentro de la literatura contemporánea sobre bienes públicos ha surgido la temática de incertidumbre en la provisión de bienes públicos. Según *Austen Smith*[183] la aversión al riesgo individual es incierta, los efectos ocasionados sobre determinado actor por la contribución ejercida por los demás no son claros.

El *Banco Mundial*[184] diferenció entre bienes públicos, bienes de propiedad común y bienes club:

- Definió bienes públicos como no concurrentes (su consumo por determinado usuario no reduce la oferta disponible para otros) y de uso colectivo (pueden ser consumidos por varias personas al mismo tiempo).
- Percibió bienes de propiedad común como de uso colectivo, pero de índole concurrentes.
- Concibió bienes club como de uso individual y no concurrente.

2. AGENTES ENCARGADOS DE PROVEER BIENES PÚBLICOS

Resulta substancial examinar los agentes u organismos que proporcionan los bienes públicos. Para ello, resulta conveniente observar conceptos de diferentes autores.

Samuelson consideró que es competencia del Estado cumplir funciones de suministro de bienes y servicios para el consumo público, servicio público y gastos sociales.

Con respecto del consumo público, planteó: "Los bienes y servicios consumidos colectivamente los producen, aun en gran parte, empresas privadas. Puede que el Estado sea el que costee un hospital o una máquina de escribir; pero ambos los han producido empresas particulares; lo mismo ocurre con la mayor parte de los gastos del Estado en bienes de producción"[185].

---

180 JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447 [Original: JAMES MCGILL BUCHANAN. "*AN ECONOMIC OF THEORY CLUBS*" en *ECONOMICA* -New Series-. Vol. 32. London School of Economics and Political Science, London, 1965. Pp. 1-14].

181 MANCUR OLSON. *LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA: BIENES PÚBLICOS Y LA TEORÍA DE GRUPOS*. Limusa y Noriega, México, 1992 [Versión original: MANCUR OLSON. *THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION*. Harvard University Press, Cambridge, 1965].

182 WILLIAM FORSTER LLOYD. *LECTURES ON POPULATION, VALUE, POOR-LAWS AND RENT*. Augustus Kelley, New York, 1968.

183 DAVID AUSTEN-SMITH. "*INDIVIDUAL CONTRIBUTIONS TO PUBLIC GOODS*" en *ECONOMICS LETTERS*. Vol. 5, no. 4. University of York, Heslington, York, 1980. Pp. 359-361.

184 BANCO MUNDIAL. "*EL ESTADO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN*" en *INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL: 1997*. BIRF, Washington, 1997. P. 28.

185 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *CURSO DE ECONOMÍA MODERNA*. Aguilar, Madrid, 1972. P. 175.

Samuelson consideró que la prestación de servicios es facilitada por el sector público o privado indistintamente. Con respecto de este tema disertó lo siguiente: "Durante las últimas épocas la extensión de esa actividad del Estado ha sido poca. Tradicionalmente, nuestro Estado ha realizado ciertas funciones directas de producción económica y otras no. Así, por ejemplo, el correo ha constituido desde hace mucho tiempo la función del Estado, mientras que la iniciativa particular atendía al servicio telegráfico y a los trenes; los aeropuertos son generalmente propiedad del Estado, mientras que las estaciones de ferrocarril son privadas; hoy los municipios suministran el agua, el gas y la electricidad, pero no el servicio telefónico"[186].

En cuanto a gastos sociales, *Samuelson* expuso lo siguiente: "Los gastos sociales son los que el Estado proporciona poder adquisitivo a los necesitados o a los que lo merecen, sin esperar que le presten ningún servicio a cambio de ello. Así, se verifican pagos a excombatientes, ancianos, ciegos, impedidos, huérfanos y parados"[187].

Como se aprecia, *Samuelson* distingue tres tipos de bienes o servicios públicos, a saber: Consumo público, que es obligación del Estado por el hecho de pagarse los tributos (como se anotó, considera que son producidos en gran parte por empresas privadas). Servicios públicos, que son actividades de interés público, como servicios domiciliarios de agua, alcantarillado, luz, gas, teléfonos, etc., (a los que se aplican tasas y permiten relación quid-pro-quo). Gastos sociales, que constituyen la denomina asistencia social. *Samuelson* consideró, además, que la libre empresa por su falta de vocación y cohesión política, no puede dotar a la sociedad de los bienes públicos más fundamentales, dado que su único móvil es la rentabilidad.

Se colige del análisis de *Musgrave* que la provisión de los bienes públicos es responsabilidad del Estado y, para ello, consideró la existencia dos esquemas para lograr esta competencia pública: Asignación de forma directa o mediante sistema indirecto, que corresponde a contratación con particulares. Al respecto, manifestó: "En el lado de los gastos del presupuesto, debe decidirse si los bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades públicas, han de ser producidos por el mismo Estado o comprados por el Estado a empresas privadas. En el primer caso, el Estado tiene que comprar factores de producción; mientras en el segundo, adquirir bienes o servicios terminados"[188].

Sin embargo, se puede deducir que el profesor norteamericano estableció que en la práctica los bienes públicos pueden ser aportados por el Estado o por los particulares. *Musgrave* admitió la posibilidad que dichos bienes puedan ser proporcionados por empresas privadas. Sobre el particular expresó: "La imposibilidad de aplicar el principio de exclusión se refiere a la demanda, no a la oferta de bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades públicas. Los barcos de guerra pueden ser producidos en astilleros públicos o privados; puede proporcionarse educación gratuita por medio de escuelas públicas. Además, el Estado mismo puede producir bienes para la venta en el mercado, a fin de atender a la satisfacción de necesidades privadas"[189].

De otra forma, *Musgrave* juzga que los bienes públicos pueden proporcionarse de cuatro maneras, a saber: Bienes y servicios suministrados directamente por el Estado y producidos por él mismo. Bienes y servicios provistos de forma directa por el Estado y elaborados por entidades privadas. Bienes y servicios vendidos en el mercado y fabricados por el Estado. Bienes y servicios enajenados en el mercado y producidos por empresas de orden privado. Como se expresó, se puede ver que el profesor *Musgrave* considera como tarea del Estado proporcionar los bienes públicos, pero aduce que en la realidad estos pueden ser elaborados por el sector público o por el sector privado.

Alejandro Ramírez Cardona dedicó gran esfuerzo a estudiar los bienes públicos, otorgándoles atributos de índole jurídico, al establecer que deben ser provistos por el Estado. Planteó lo siguiente: "Las necesidades

186 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *CURSO DE ECONOMÍA MODERNA*. Id. Pp. 175, ss. *Samuelson* se refirió en específico a la experiencia de los *Estados Unidos*.
187 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *CURSO DE ECONOMÍA MODERNA*. Id. P. 177.
188 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. P. 44.
189 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. Pp. 44, s.

son públicas si el Estado o los entes públicos menores son quienes se encargan de satisfacerlas, y privadas si las satisface el empresario particular[190].

Se deduce claramente, que *Ramírez Cardona* difiere de las posiciones de *Musgrave* y *Samuelson* en este aspecto.

En la práctica el bien público puede ser proporcionado por entidad pública o por entidad privada en contexto de economía de mercado, tal como lo expresan *Musgrave* y *Samuelson*. Existe consenso con estos autores en el hecho de que el Estado es el actor que debe suministrar los bienes y servicios públicos, ya que las empresas privadas funcionan por intereses lucrativos y, de ninguna forma, tratan de satisfacer las necesidades sociales que no son rentables.

3. USO DE BIENES PÚBLICOS

De manera asidua, se presenta la controversia sobre el acceso sin restricciones o sin limitantes a los bienes públicos, por poseer tal naturaleza. En sentido contrario, algunos consideran que muchos bienes pueden presentar el carácter de públicos y, sin embargo, negar la posibilidad de ser utilizados por todas las personas, como el caso de cines, que son servicios públicos y reservan su utilización solo a las personas que tengan los medios disponibles y ejerzan preferencias por dichos servicios. De igual forma, se encuentran bienes y servicios como: Educación, salud, circos, transporte público, energía eléctrica, gas, agua, teléfono, televisión por cable, etc. Por lo menos, este análisis es consistente en sociedad con contexto de libertades de mercado.

Jaime Vidal Perdomo se opone a este punto de vista, al considerar: "La índole misma de estos bienes determina su uso: Es abierto al público. Es la vocación de los bienes de uso público y, por ello, su utilización es libre: Se camina por calles y plazas, se transita por carreteras, se navega por ríos, etc., naturalmente, que en el beneficio del grupo social, esta libertad de goce de los bienes de uso público puede verse limitada por reglamentos policíacos, como los de circulación y tránsito, los de navegación, etc.[191].

En análoga posición se encuentra el profesor *Musgrave*, al considerar que bienes públicos son aquellos que no admiten la aplicación del principio de exclusión.

Vidal Perdomo y *Musgrave* desarrollan la concepción jurídica sobre utilización de bienes públicos.

Contrario sensu, la posición económica se identifica con la postura desarrollada por *James Buchanan*, quien en su artículo "*Una teoría económica de los clubes*"[192] aceptó la posibilidad de admitir la exclusión en la utilización de bienes públicos. Aun cuando *Samuelson* no se refirió de forma directa a este aspecto, puede deducirse esta consideración al otorgar posibilidad que un bien privado pueda convertirse en público, que se compenetra con la posición económica.

4. CLASIFICACIÓN ORTODOXA DE BIENES PÚBLICOS

Se ha decidido clasificar los bienes públicos en dos grupos, a saber: a) Bienes públicos que no admiten exclusión y b) Bienes públicos que admiten exclusión.

4.1 BIENES PÚBLICOS QUE NO ADMITEN EL PRINCIPIO DE EXCLUSIÓN

Son aquellos bienes que no permiten ser apropiados. Por tanto, para la determinación de su oferta y su

190 ALEJANDRO RAMÍREZ CARDONA. *SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA*. Temis, Bogotá, 1970. P. 57.
191 JAIME VIDAL PERDOMO. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Biblioteca Banco Popular, Cali, 1977. P. 468.
192 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447.

demanda no admiten el libre juego del mercado. Debido a ello no poseen determinado precio. Se ilustra este aspecto con varios ejemplos: Se transita libremente por las calles, no existe restricciones para utilizar la mayoría de los parques, se disfruta abiertamente de las playas, se usufructúan de forma voluntaria las plazas, se atraviesan sin impedimentos los puentes, se camina sin limitación por las aceras, se circula de manera libre por las vías, etc.

4.2 BIENES PÚBLICOS QUE ADMITEN LA EXCLUSIÓN

Son aquellos bienes o servicios de carácter público (uso colectivo, indivisibles, no concurrentes, no admiten rivalidad), para los que los mecanismos del mercado intervienen en la determinación de su consumo y de su provisión. Son bienes que aceptan precios y el principio de exclusión. Ilustración de estos bienes son: La piscina que pertenece a grupo selecto de personas, el teatro en el que se debe pagar boleto de entrada para disfrutar determinada función, el teléfono público que para poder ser utilizado debe disponerse de moneda o tarjeta, la empresa que siendo de propiedad privada ocasiona efectos nocivos sobre determinado colectivo social vecino, etc.

Alejandro Ramírez Cardona confeccionó interesante clasificación de bienes públicos. El autor realizó distinción entre necesidades públicas y servicios públicos. Consideró que las necesidades están íntimamente ligadas al sujeto, expresó que dichas necesidades no admiten el principio de exclusión. Precisó que servicio público es el medio de satisfacer las necesidades públicas. A las necesidades públicas las clasificó en: Necesidades públicas esenciales, como las que no permiten exclusión, tanto para quienes no pueden como para quienes no quieren pagar determinado bien o servicio y, necesidades públicas generales, como las que admiten la exclusión de quienes no quieren, pero no de quienes no pueden pagar precisado bien o servicio. A los servicios públicos, los dividió en: Servicios públicos de primer grado, que permiten satisfacer necesidades públicas esenciales (servicios financiados por impuestos), y servicios públicos de segunda categoría, encargados de satisfacer necesidades públicas generales (servicios financiados por tasas)[193]. Como se puede precisar, la clasificación de *Ramírez Cardona* es netamente de carácter jurídico.

El cuadro 3.6 ilustra las diferentes categorías de bienes públicos y privados.

CUADRO no. 3.6
BIENES PÚBLICOS SEGÚN: NATURALEZA Y PROVISIÓN

Naturaleza Proveedor	Públicos *		Privados	
	Externalidad	No Exclusión	Externalidad	Exclusión
Público (Estado)	Licor	Justicia	Petróleo	Armas
Privado (Entidad particular)	Tabaco	Transporte masivo	Transporte particular	Telefonía celular
Mixto (ambos proveedores)	Educación	Salud	Diversión	Actividad financiera

***** En general, el concepto de *bien público* obedece a su naturaleza y no a su provisión.

5. PROBLEMAS DE REVELACIÓN DE PREFERENCIAS POR BIENES PÚBLICOS

Frente a la presencia exclusiva de bienes privados no resulta complejo determinar los grados de preferencia de las personas por dichos bienes, dado que el mercado, los precios y los costos desempeñan gran papel para determinar dicha elección. Por el contrario, resulta demasiado complicado determinar las

193 ALEJANDRO RAMÍREZ CARDONA. *SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA*. Temis, Bogotá, 1970. Título I, caps. I y II.

predilecciones por la mayoría de bienes públicos.

En disciplinas como teoría económica y ciencia política ha existido amplia preocupación por estudiar y desarrollar esquemas que impulsen resolver las preferencias de los ciudadanos por bienes públicos.

La obra *The calculus of consent* (*El cálculo del consenso*) de *Gordon Tullock* y *James Buchanan*[194] desarrolló importantes avances en relación con la teoría económica de las constituciones políticas, convirtiéndose en cardinal antecedente para desarrollar interpretaciones de preferencias, escogencias o elecciones por bienes públicos.

James Buchanan desarrolló significativos aportes en materia de elección o decisión pública (*public choice*), que definió de manera descriptiva. Se constituye en importante referente para interpretar los avances contemporáneos sobre la concepción de la escogencia pública. La precisó en los siguientes términos: "La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge sobre la extensión y aplicación de herramientas y métodos ideados por economistas para la toma de decisiones públicas o colectivas"[195].

Prosiguiendo su análisis agregó: "No obstante, aun sin las implicaciones normativas, la perspectiva de la elección pública sobre la política dirige la atención directa hacia la forma de emprender reformas que surgen desde la perspectiva del poder. En la medida que las interacciones políticas entre las personas se modelen como proceso complejo de intercambio, en el que las entradas sean evaluaciones o preferencias individuales y el proceso mismo se conciba como medio a través del cual estas preferencias, posiblemente divergentes, se combinen o amalgamen de alguna manera para conformar patrones o resultados, se hace necesario que la atención se dirija hacia el proceso de interacción mismo y no hacia la evaluación trascendente de los resultados"[196].

Consideró *Buchanan* que es importante institucionalizar políticas, reglas y procedimientos de elección pública, que son de naturaleza dinámicos y, por ello, requieren ser revisados de forma periódica para mejorarlos. Al respectó disertó: "La perspectiva constitucional surge en forma natural del paradigma o programa de investigación de la política como intercambio. Para mejorar la política es necesario reformar las reglas, es decir, la red de intereses en la que el juego de la política se desarrolla... Un juego se describe por sus reglas y la única forma de producir un juego mejor es cambiando esas reglas"[197].

La *public choice* hace referencia a esquemas de escogencias por parte de los individuos que deben seleccionar entre varias alternativas de índole social (no de calidad privada: Consumo, distribución o producción particular). Se asume que las personas que efectúan las elecciones entre varias alternativas se comportan de manera racional, como lo hacen con sus propias decisiones particulares: Guiados por principios de eficiencia (máxima utilidad en el consumo y mayor beneficio en la producción) y de economía (menor compromiso de su presupuesto o ingreso en el consumo y mínimo costo en la producción). Otorga gran importancia al examen institucional comparativo, en especial en el ámbito de las políticas públicas económicas. Además, estudia el marco legal que faculta la aplicación de las escogencias públicas. En la academia contemporánea tiene prelación en la disciplina de la economía política constitucional.

---

194 JAMES MCGILL BUCHANAN Y GORDON TULLOCK. *THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY*. University Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

195 JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*LA PERSPECTIVA DE ELECCIÓN PÚBLICA*" en *ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POLÍTICA*, disponible en: [www.eumed.net]. P. 1. Ver además: JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE ECONOMICS AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER***.** University Michigan Press, Ann Arbor, 1991. JAMES MCGILL BUCHANAN Y ROBERT D. TOLLISSON. *THE THEORY OF PUBLIC CHOICE II*. University Michigan Press, Ann Arbor, 1984. JAMES MCGILL BUCHANAN Y YONG J. YOON. *THE RETURN TO INCREASING RETURNS*. University Michigan, Ann Arbor, 1994. DUNCAN BLACK. *THE THEORY OF COMMITTEES AND ELECTIONS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1971. JOSEP COLEMER. *POLITICAL INSTITUTIONS: DEMOCRACY AND SOCIAL CHOICE*. Oxford University Press, Oxford, 2001. ROBERT DAHL. *A PREFACE TO DEMOCRACY THEORY*. University Chicago Press, Chicago, 1956. ANTONY DOWNS. *AN ECONOMY THEORY OF DEMOCRACY*. Harper & Row, New York, 1957. ANTONY J. MCGANN. *THE LOGIC OF DEMOCRACY: RECONCILING EQUALITY, DELIBERATION, AND MINORITY PROTECTION*. University Michigan Press, Ann Arbor, 2006.

196 JAMES MCGILL BUCHANAN. *LA PERSPECTIVA DE ELECCIÓN PÚBLICA*. Id. P. 1.

197 JAMES MCGILL BUCHANAN. *LA PERSPECTIVA DE ELECCIÓN PÚBLICA*. Id. P. 2, s.

Así, a través de la teoría fiscal y de su aplicación práctica con las políticas públicas se han ideado e impulsado trascendentales mecanismos que han mitigado las dificultades para revelar los grados de preferencia por los bienes públicos. A continuación se abordarán algunos de ellos:

5.1 VOTACIÓN

Consiste en sistema de naturaleza político, al que se recurre frente a la imposibilidad de determinar la *preferencia* por algunos *bienes públicos* mediante mecanismos de mercado. El sistema de votación adquiere gran importancia debido a la relevancia que se ha venido otorgado en el mundo contemporáneo a los procesos de control social y de participación ciudadana en las decisiones pública y, además, debido a la presencia de mayor grado de necesidades frente a la disponibilidad de recursos para las ejecutorias estatales, presentándose restricción presupuestal. Se revisarán algunas formulaciones de diferentes autores sobre el mecanismo en consideración.

Para *Tideman* y *Bowen*[198] la votación es el modelo más original para identificar preferencias acorde con los criterios de las mayorías. Es esquema atractivo, en especial si los integrantes de la colectividad tienen los mismos, pero asimismo poseen diferentes percepciones de cómo resolver mejor sus requerimientos e intereses. Para la autoridad es cautivador si amerita esfuerzo importante o requiere habilidad para discernir la opción más adecuada. Es proceso aleatorio que permite alcanzar logros políticos, sociales y económicos, en particular para determinar vencedores y perdedores en escenarios donde es inevitable la existencia de ganadores y perdedores.

Arrow[199] evaluó sistema de ordenamiento de preferencias sociales con el propósito de propulsar mayor bienestar social. Estableció tres alternativas de ordenamientos de las necesidades sociales, con el fin de decidir la alternativa que satisfaga en mayor forma los deseos de la comunidad. Los individuos para determinar ese ordenamiento deben votar por la opción que resuelva en mayor proporción sus necesidades. El autor concluye que este método permite racionalidad colectiva.

De otra parte, *Musgrave*[200] se preocupó por diseñar complejo modelo con el fin de dilucidar los *grados de preferencia* de los individuos acorde con su orden de importancia. Planteó diferentes esquemas de *votación*. Se resaltan: 1.- *Regla mayoritaria* (inspirada en el modelo de *Arrow*). 2.- *Sistema de mayoría cualificada* de *Wicksell*. 3.- *Regla de pluralidad*. 4.- *Sistema de votación por puntos*.

Con respecto del método de la *regla mayoritaria* consideró *Musgrave* que la escogencia debe ejercerse acorde con las circunstancias. Planteó: "En situación en la que solo ha de decidirse entre dos alternativas, el método natural de elección es el voto mayoritario, que siempre permitirá alguna solución o, en el peor de los casos, empate. Si existen más de dos alternativas, debe recurrirse a votaciones entre pares de alternativas con emparejamientos sucesivos de los ganadores, hasta que se encuentre la solución final mejor"[201]. Concluyó: "La adopción de decisiones por mayoría de votos lleva de algún modo a resultados razonablemente satisfactorios"[202], aun cuando consideró deficiencias, como: Permitir resultados arbitrarios, no tener en cuenta opiniones de la minoría, ser método demasiado tosco con respecto de otros sistemas y no permitir necesariamente colocación en la frontera de utilidad y en el mejor punto de dicha curva.

Sobre el sistema de *mayoría cualificada* de *Wicksell*[203] concluyó lo siguiente: "La defensa de *Wicksell* de

198 NICOLAUS TIDEMAN. *COLLECTIVE DECISIONS AND VOTING: THE POTENTIAL FOR PUBLIC CHOICE* en *JOURNAL PUBLIC CHOICE* de ROGER CONGLETON. Vol. 133. Nos. 3. Springer, Aldershot, Ashgate, 2007. Pp. 409-501. HOWARD R. BOWEN. "*THE INTERPRETATION OF VOTING IN THE ALLOCATION OF RESOURCES*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 58, no. 1. Oxford Journals, Oxford, Pp. 27-48, 1943.

199 KENNETH JOSEPH ARROW. *SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUAL VALUE*. John Viley & sons, New York, 1951.

200 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1968. Cap. VI.

201 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. P. 123.

202 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. P. 130.

203 JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. *LECCIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Aguilar, Madrid, 1963. JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. *ÜBER WERT, KAPITAL UND RENTE NACH DEN NEUEREN NATIONALÖKONOMIE AUF GRUNDLAGE DES MARGINALPRINZIPES*. Gustav Fisher, Jena, Alemania, 1896.

mayoría cualificada tiene ventaja de proteger a la minoría y servir como factor de estabilización. Pero al mismo tiempo, estimula política de inacción y se interfiere con los intereses de la mayoría"[204]. *Wicksell* elaboró su modelo para financiar con nuevos impuestos la necesidad de incrementar gastos, incorporar nuevo impuesto a cambio de otro o ajustar la estructura fiscal, pero en ningún caso restringir o disminuir los gastos. Consideró que para llevar a cabo las modificaciones deseadas, deben existir varias propuestas y el medio de consecución debe ser la votación. Debe salir vencedora la propuesta que revele mayor aceptación y cuando se presente empate no se escogerá ninguna alternativa.

El sistema de *regla de la pluralidad* fue explicado por *Musgrave* de la siguiente forma: "En virtud de la regla de la pluralidad, cada votante ordena voluntariamente las políticas posibles, y la alternativa vencedora se escoge sobre la base de la puntuación total, que se obtiene sumando para cada política las valoraciones asignadas por los diversos votantes"[205]. Este sistema presenta las siguientes ventajas según *Musgrave*: Atiende las diferentes estructuras de preferencias individuales y tiene en cuenta los deseos de la minoría. El mismo autor consideró que este sistema falla en el hecho que la clasificación suele ser insatisfactoria cuando las alternativas son discontinuas.

Consideró el profesor *Musgrave* que el *sistema de votación por puntos* logra remediar la falla que posee el sistema de las reglas de pluralidad. Expone dicho sistema de la siguiente forma: "A cada volante se le da un número total de puntos -digamos cien-, y se le permite distribuir estos puntos entre las alternativas disponibles. Esto le otorga mucho mayor flexibilidad que el voto plural"[206].

En general, el sistema de votación presenta problemas que deben revisarse con mucho cuidado. Se reseñan, entre otros: No cualificar el grado de preferencia de las personas, no permitir verdadera satisfacción a todos los votantes (excepto el sistema de mayoría cualificada de *Wilcksell*), generar costos excesivos que permitirían indeseada situación de ineficiencia, no servir para medir la preferencia por toda clase de bienes públicos.

A continuación se ilustran con ejemplos las cuatro alternativas discutidas por el profesor *Musgrave*. Para ello, se supone, de acuerdo con las necesidades de *Bogotá*, la conveniencia de realizar las siguientes obras públicas: Sistema de transporte masivo metro ligero por la carrera séptima, construcción de aeropuerto alternativo, tratamiento de los humedales del río Juan Amarillo, construcción del hospital metropolitano y edificación de universidad novedosa. Es necesario aclarar que estos ejemplos prescinden del problema de costo y financiación y se centran únicamente en el análisis de la relación de preferencias. Se recurre a la votación dado que existen grandes requerimientos y deficiencias presupuestales.

5.1.1 SISTEMA DE MAYORÍA SIMPLE

Se somete a votación de la comunidad por pares de obras, por ejemplo, se enfrentan transporte masivo con aeropuerto, por un lado, y hospital con universidad, por otro, quedando pendiente el proyecto de medio ambiente. Uno de los programas que obtiene mayoría de votación en su grupo (por ejemplo, transporte masivo) se enfrentará posteriormente en nueva ronda con el proyecto que estaba pendiente (medio ambiente), dado que siempre se establecen eliminatorias de pares y, a su vez, quedaría pendiente el otro vencedor (por ejemplo, salud). Por último, el ganador de esta eliminatoria (supongamos humedales) se enfrentará con el proyecto que estaba en espera (hospital), estableciendo el proyecto prioritario (ejemplo, salud). En la ilustración, intervenían inicialmente cinco programas.

Igualmente, por el exceso de costos que este esquema induce, sin lograr resultados ampliamente satisfactorios, se puede ejercer un mecanismo de votación simple, donde se toma como primera opción la propuesta que disponga mayor número de simpatizantes, de segunda la siguiente en orden de preferencias, y así sucesivamente.

204 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1968. P. 133.
205 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. P. 133.
206 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Id. P. 135.

Supóngase un caso hipotético de sociedad simple compuesta por solo 5 ciudadanos (Jorge, Ana, José, María y Luis) y considérese el escenario expresado anteriormente. La votación sería la siguiente:

Jorge: Hospital. Ana: Medio ambiente. José: Hospital. María: Universidad. Luis: Transporte público masivo. No se registra votación por el aeropuerto.

Así las cosas, el orden de preferencia según la votación definitiva será: 1) Hospital: 2 votos. 2) Empate entre medio ambiente, universidad y transporte masivo: 1 voto. 5) Aeropuerto: 0 votos.

Fíjese que dado que el ejemplo tomó como supuesto sociedad excesivamente minimizada o simplificada para facilitar la interpretación de los diferentes sistemas de votación, se presenta amplia opción de generar empates. No obstante, en la realidad esta posibilidad es menos frecuente por el hecho de disponer de gran número de votantes.

5.1.2 SISTEMA DE REGLA DE LA PLURALIDAD

De acuerdo con este método, cada votante ejerce ordenamiento de sus preferencias entre las cinco inversiones consideradas, y a cada ordenamiento se asigna determinado puntaje por la autoridad estatal, por ejemplo: Al primero se otorgan 10 puntos, al segundo 7 puntos, al tercero 5 puntos, al cuarto 3 puntos y al quinto 0 puntos. Esta distribución o equivalencia de puntos la efectúa el Estado, en este caso el Distrito Capital de Bogotá. El votante simplemente establece el ordenamiento y el Estado asigna los puntos. Los valores asignados resultan de evaluación estadística, corresponden a criterios técnicos, y no a decisiones arbitrarias. Para interpretar este esquema de votación se recurre a la siguiente ilustración:

Jorge ordenó sus preferencias de la siguiente forma:

1)	Hospital	(10)
2)	Universidad	(7)
3)	Medio ambiente	(5)
4)	Transporte masivo	(3)
5)	Aeropuerto	(0)

Ana las clasificó de la siguiente manera:

1)	Medio ambiente	(10)
2)	Transporte masivo	(7)
3)	Hospital	(5)
4)	Aeropuerto	(3)
5)	Universidad	(0)

José distribuyó sus preferencias así:

1)	Universidad	(10)
2)	Hospital	(7)
3)	Transporte masivo	(5)
4)	Medio ambiente	(3)
5)	Aeropuerto	(0)

María, por su parte, organizó su votación así:

1) Hospital (10)

2) Medio ambiente (7)

3) Transporte masivo (5)

4) Aeropuerto (3)

5) Universidad (0)

En cambio, Luis decidió de la siguiente manera:

1) Universidad (10)

2) Aeropuerto (7)

3) Hospital (5)

4) Medio ambiente (3)

5) Transporte masivo (0)

Para efectos de determinar la obra que se llevará a cabo se sumarán los puntajes individuales y se encogerá la propuesta que obtenga mayor votación. El resultado final de la votación para la sociedad de los cinco votantes es:

1) Hospital: 37 puntos

2) Medio ambiente: 28 puntos

3) Universidad: 27 puntos

4) Transporte público: 20 puntos

5) Aeropuerto: 13 puntos

Así según el ejemplo, la inversión por realizar es el hospital. Si se disponen de suficientes recursos la segunda en orden de importancia es la relacionada con los humedales de Juan Amarillo. Así sucesivamente. Siendo la última en preferencias la construcción del nuevo aeropuerto.

5.1.3 SISTEMA DE MAYORÍA CUALIFICADA

En este método se distribuye a los consultados cien puntos (100%), para que cada votante los asigne subjetivamente según sus preferencias. Al tenor del ejemplo en referencia, se presentan resultados a consideración:

Jorge distribuyó sus puntos (100) acorde con sus preferencias así:

Hospital: 70

Universidad: 15

Medio ambiente: 5

Transporte masivo: 5

Aeropuerto: 5

Ana repartió sus puntos de la siguiente manera:

Medio ambiente: 30

Transporte masivo: 20

Hospital: 20

Aeropuerto: 20

Universidad: 0

José adjudicó los puntos asignados con base en sus preferencias así:

Universidad: 50

Hospital: 30

Transporte masivo: 20

No otorgó puntuación a medio ambiente (0) y aeropuerto (0).

María, por su parte, proporcionó la totalidad de sus puntos a una de las alternativas:

Hospital: 100

No otorgó puntuación a transporte masivo (0), medio ambiente (0), aeropuerto (0) y universidad (0)

Por último, Luis dispuso los puntos asignados así:

Universidad: 20

Aeropuerto: 20

Hospital: 20

Medio ambiente: 20

Transporte masivo: 20

Para efectos de determinar las obras a realizar se suman las asignaciones de puntos individuales y se encoge el proyecto que obtenga mayor votación. El resultado final de la votación en el caso hipotético confeccionado es:

1) Hospital: 240 puntos

2) Universidad: 95 puntos

3) Transporte público: 65 puntos

4) Medio ambiente: 55 puntos

5) Aeropuerto: 45 puntos

En el mismo sentido, el orden de prioridad es: 1) Hospital, 2) Universidad, 3) Transporte público, 4) Medio ambiente, 5) Aeropuerto.

5.1.4 SISTEMA DE MAYORÍA POR PUNTOS

Es análogo al esquema anterior, con la diferencia que la base de puntos para asignar por cada votante puede ser cualquier número (50, 10, 30, 5, etc., incluso 100 lo que sería idéntico al caso anterior). A continuación se precisa un ejemplo, tomando como soporte la repartición de 30 puntos para el caso hipotético que se ha escogido como referente.

Jorge distribuyó sus puntos (30) acorde con sus preferencias así:

Hospital: 15

Universidad: 10

Medio ambiente: 5

Transporte masivo: 0

Aeropuerto: 0

Ana repartió sus puntos de la siguiente manera:

Medio ambiente: 15

Transporte masivo: 5

Hospital: 5

Aeropuerto: 5

Universidad: 0

José adjudicó los puntos asignados con base en sus preferencias así:

Universidad: 15

Hospital: 10

Transporte masivo: 5

Medio ambiente: 0

Aeropuerto: 0

María, por su parte, suministró todos sus puntos a una de las alternativas:

Hospital: 30

No otorgó puntuación a transporte masivo (0), medio ambiente (0), aeropuerto (0) y universidad (0)

Por último, Luis dispuso los puntos asignados así:

Universidad: 10

Aeropuerto: 5

Hospital: 5

Medio ambiente: 5

Transporte masivo: 5

Se suman las asignaciones de puntos individuales y se otorga prioridad al proyecto que obtenga mayor votación. El resultado final de la votación es:

1) Hospital: 65 puntos

2) Universidad: 35 puntos

3) Medio ambiente: 25 puntos

4) Transporte masivo: 15 puntos

5) Aeropuerto: 10 puntos

En el mismo sentido, el orden de prioridad es: 1) Hospital, 2) Universidad, 3) Medio ambiente, 4) Transporte público, 5) Aeropuerto.

5.2 PEAJE Y PONTAZGO

Corresponden a mecanismos diseñados para determinar las preferencias por ciertos tipos de bienes públicos, en especial por el uso de vías (carreteras, calle, puentes, entre otras obras de infraestructura). Asimismo, tienen como propósito financiar los requerimientos de las obras viales, acorde con el grado de utilización del usuario (tasas). Las personas que poseen alto grado de preferencia, gusto o necesidad por el uso de dichos bienes deben cancelar los respectivos derechos de tránsito (peaje y pontazgo), por su disposición a usarlos. Por el contrario, los individuos que revelen grado bajo de preferencia por tales bienes no deben llevar a cabo ningún pago. En síntesis, los fines de estos instrumentos fiscales son: Lograr el financiamiento y evaluar las preferencias.

El pago de *peajes* y *pontazgos* debe asegurar el mantenimiento, mejora y construcción de la respectiva vía objeto del cobro (*tasa*, que implica *contraprestación*, *relación quid-pro-quo*). Además, de ese propósito, debe propugnar por los siguientes: Evitar que se cometan arbitrariedades en el uso de la malla vial (puentes, carreteras, calles, calzada y otras obras similares de infraestructura), permitir que los individuos que utilicen con mayor frecuencia determinada vía pública cubra en superior proporción su mantenimiento y evitar costos sociales como: Congestión, contaminación y ruido (externalidades negativas).

Sistemas cardinales de *tasas* son *peajes* y *portazgos*, consistentes en mecanismo de cobro por utilización y para financiar vías públicas. Todo conductor de vehículo, usuario de carretera, calle, puente u otra infraestructura para el transporte incide en su desgaste o deterioro. Por esta razón, con el peaje se busca que usufructuarios de las instalaciones contribuyan a su satisfactorio mantenimiento y, además, aseguren las mejoras y construcciones requeridas para la prestación adecuada del servicio a sus usuarios. Asimismo, se buscan otros propósitos, como desincentivar uso de autos particulares y propugnar por la utilización de sistemas de transporte masivo con la finalidad de reducir externalidades negativas (reducir efectos negativos: Contaminación, ruido, congestión -en especial en horas picos o puntas-, etc.) y permitir mayor eficiencia en el uso de vías. Normalmente se establecen tarifas diferenciales en el cobro de peajes, puesto que los automotores, mientras más pesados, afectan en mayor proporción el estado de la red vial.

No obstante, los *peajes* y *pontazgos* son mecanismos imperfectos, puesto que presentan fallas, como las siguientes: Se cobran con posterioridad a la terminación de la obra (pago *ex-post*). Hay proclividad de convertirse en cobros o pagos excesivos o deficientes, en el sentido que si la demanda es baja acarrean error de inversión (se reciben menos recursos que el costo incurrido en la obra, lo que ocasiona pérdidas), y si la demanda es alta el cobro supera su costo; de esta forma, se puede incurrir en situación de ineficiencia en la asignación de recursos. Pueden acceder a malos manejos de los fondos recaudados si no se ejerce estricta fiscalización. No se asegura que la obra objeto de financiación refleje los intereses preferenciales de la comunidad. Son mecanismos no generalizables para todos los bienes públicos (solo se aplican para casos específicos, en especial vías).

Musgrave[207] y *Henderson*[208], entre otros, plantearon diferentes alternativas para sustituir el *sistema de peajes*. *Musgrave* consideró que los impuestos a la suma global o ingresos generales pueden ser buenos mecanismos para sustituir el peaje, dado que presentan notables ventajas al no restringir el uso de la capacidad existente. Argumentó, además, que la financiación con impuestos tiene la ventaja de permitir la utilización más eficiente a los servicios disponibles, aun cuando consideró que causa el error de admitir exceso de gravamen[209].

Es placentero revisar algunas experiencias de la vida práctica. *John Due*[210] analizó el sistema de *peajes* en los *Estados Unidos*, en el capítulo que denominó *Financiación de las carreteras: Un estudio de casos en el uso del principio comercial*, de su libro "*Análisis económico de los impuestos*". Expresó que la

207 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1968. Cap. VI.
208 ANKETELL MATTHEW HENDERSON. "*THE PRINCING OF PUBLIC UTILITY UNDERTANKINGS*" en *THE MANCHESTER SCHOOL*. Vol. 15, no. 3. Manchester School, Manchester, 1947. P. 223-250.
209 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1968. Pp. 143, ss.
210 JOHN F. DUE. *ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS IMPUESTOS*. El Ateneo, Buenos Aires, 1972. Cap. XXIII. Pp. 449-452.

utilización del *peaje* en ese país había sido rechazada por el gobierno federal en los períodos precedentes a los años treinta del siglo XX. Al final de dicha década, el *Estado de Pensilvania* rompió esa tradición, construyendo enorme carretera, en la que utilizó el sistema de *peaje* para su financiación. Precisó que gracias a los resultados satisfactorios obtenidos en esa construcción se promovió el uso de este instrumento en otros estados. En un principio se obtuvo grandes éxitos, como obtención de substanciales ingresos y disminución del índice de accidentes; pero posteriormente, se presentaron algunas anomalías entre las que destacó: El sistema de peaje resultó muy limitado para resolver los problemas de las vías públicas norteamericanas, causó grandes molestias a los transeúntes y se presentaron circunstancias en las que los ingresos percibidos no alcanzaron a cubrir los costos de las obras. Estas dificultades incidieron para reducir el esquema de peajes a partir de 1956.

En *Colombia* históricamente se ha venido utilizando el *sistema de peaje* para financiar la construcción, mantenimiento y mejora de vías. Se resalta la alocución del ministro de obras públicas en el período 1974-1978, *Humberto Salcedo Collantes*, en la Séptima Conferencia del *CUTMA*: "En *Colombia* el cobro del peaje se inició con la aplicación del *Decreto 3145 de 1954*. Posteriormente, se legisló sobre la materia en diversas oportunidades, en especial dando aplicación a la *Ley 64 de 1967*, por medio de la cual se creó el *Fondo Vial Nacional* y se destinó el producto del peaje como parte del patrimonio de ese fondo"[211].

Enrique Low Murtra y *Jorge Gómez Ricardo* lo interpretaron de la siguiente forma: "El *peaje* es otro mecanismo diseñado para determinar preferencias por algunos bienes públicos, como carreteras, calles, puentes (portazgo), etc. Las personas que poseen alto grado de preferencia por dichos bienes deben cancelar el derecho de tránsito (peaje) por su disposición a usarlos. Por el contrario, las personas que revelan bajo grado de preferencia por esos bienes no deben efectuar sacrificios… El pago del peaje permite el mantenimiento de vías públicas. Además de esa ventaja, posee las siguientes: Evita que se cometan arbitrariedades en utilizaciones de puentes, carreteras y similares, y permite que quien utiliza con mayor frecuencia determinada vía pública cubra en mayor proporción su mantenimiento. Sin embargo, el peaje es mecanismo imperfecto, puesto que permite algunas fallas, como: Se cobra con posterioridad a la terminación de la obra (pago ex-post). Puede ser insuficiente o excesivo el pago, en el sentido que si la demanda es alta se cobra más de lo que representa su costo y si es deficiente no se alcanza a recuperar la inversión; de esta forma, se puede incurrir en nociva situación de ineficiencia en la asignación de recursos. Puede permitirse mal manejo de los fondos recibidos o recaudados si no se hace estricta fiscalización. No se asegura que la obra refleje los intereses preferenciales de la comunidad. Consiste en método no generalizable para todos los bienes públicos (solo tiene aplicación para casos particulares)"[212].

La *Misión Bogotá Siglo XXI* desarrolló importante análisis sobre el sistema de peajes. Al respecto observó: "El mecanismo común para cobro del peaje son las conocidas casetas; pero este es sistema poco práctico en el caso de la fijación de precios para congestiones de la ciudad. Las casetas utilizan mucho espacio y entorpecen el tránsito de los vehículos (de hecho podrían generar problema de congestión mayor que el que se intenta resolver). Además, debería localizarse muy cerca una de otras para poder recaudar distintos peajes dependiendo del lugar… Situación en la que la utilización de casetas para el cobro del peaje sea variable según el horario es justificable, es el caso de autopista muy transitada y con acceso limitado o puente. En este caso los cobros pueden ser recaudados en forma poco costosa y utilizando tecnología moderna, obstaculizando muy poco el tránsito. Sin embargo, existen muchas rutas para las cuales los beneficios no justificarían los costos administrativos y de embotellamiento… La alternativa más viable frente a las casetas es sistema de identificación automática de vehículos (IAV), consistente en dispositivo electrónico en cada vehículo que registra el paso por ciertos puntos de la red de vías, mediante sensores. A fin de cada mes los propietarios de vehículos reciben cuenta de cobro en la que se registran los viajes

211 HUMBERTO SALCEDO COLLANTES. "*COMENTARIOS SOBRE OBRAS PÚBLICAS*" en *VII CONFERENCIA DEL CUTMA*. Ministerio de Obras Públicas, Bogotá, noviembre 2 de 1977. Mimeógrafo.

212 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL***.** Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997. Pp. 46, ss.

según localización y horario en que fueron realizados"[213].

Como paliativo a los problemas suscitados por el esquema de casetas para recaudar los derechos de tránsito o cobros de peajes, se han impulsado sistemas de sensores electrónicos para prescribir el uso de vías y, posteriormente, ejercer los respectivos cobros mediante facturas emitidas a las direcciones registradas por los propietarios de los automotores. Estas tasas son recaudadas a través del sistema financiero. Su propósito central es disminuir la congestión causada por el cobro manual de peajes. Tiene especial aplicación al interior de las áreas urbanas. Esta tecnología se desarrolló a partir de los años ochenta, consiste en cobro automático, sistema denominado tele-peaje o cobro electrónico de peajes (*ETC*, siglas en inglés). Este mecanismo permite a los usuarios pasar por las estaciones sin detenerse. Al principio exigía reducir la velocidad o realizar leve parada. En los últimos años, se ha perfeccionado la tecnología, al eliminarse las estaciones, que han admitido a los usuarios transitar pagando determinada tarifa por los kilómetros recorridos de la malla vial, mediante sistema de dispositivos instalados en los vehículos. Así, obliga a disponer transmisor de respuesta en todo automotor que circule por áreas estipuladas.

Esta tecnología se incorpora en el denominado sistema de posicionamiento global (*GPS*, *global positioning system*) o sistema de navegación global por satélite (*GNSS*, *Global Navigation Satellite System*)[214], que permite precisar ubicación, frecuencia, velocidad y tiempo de determinados factores o señales captadas mediante satélites. Inicialmente fue diseñado para efectos de estrategias en defensa, seguridad y soberanía por el gobierno de los *Estados Unidos de América* y, luego, fue generalizado para otros usos de interés público, como: Transporte terrestre, navegación marítima, aviación civil, entre otros usos análogos. Se utiliza para verificar tráfico, tránsito, velocidad y localización de automotores, que es relevante para el cobro de *peajes* y la aplicación de *multas* y otras disposiciones estipuladas en los *códigos de tránsito*. Tiene crucial aplicación para reducir el uso de determinadas vías que presentan amplia congestión, en especial, en los centros urbanos. Opera mediante la incorporación en los vehículos de ordenadores que recopilan información procedente de sensores.

Para favorecer los grados de elección, en los países avanzados se otorga capacidad de escogencia de calzadas, diferenciando entre vías objeto del pago del *peaje* y rutas libres de ese cobro. Así, se ofrece la opción de rutas rápidas, tipo autopistas, que comprometen al usuario cancelar el *peaje*, y senderos más transitados y menos amplios, que son menos propensos a recorrer a gran velocidad, presentan mayores niveles de congestión, que exoneran el pago del *peaje*.

Las características básicas sobre *peajes* y *peaje turístico* en el entorno de las instituciones colombianas se encuentran descritas de manera detallada en el capítulo IV, sección D, numeral 1.3, anexo III del presente libro.

Estipuló el *artículo 21* de la *Ley 105 de 1993*, modificado parcialmente por el *artículo 1* de la *Ley 787 de 2002*: "*Tasas*, *tarifas* y *peajes* en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación: Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el presupuesto nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. Para estos efectos, la Nación establecerá *peajes*, *tarifas* y *tasas* sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán en exclusivo para ese modo de transporte. Los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de *tasas* o *tarifas*. Para la fijación y cobro de *tasas*, *tarifas* y *peajes*, se observarán los siguientes principios: a) Los ingresos provenientes de utilizar la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de motocicletas y

213 MISIÓN SIGLO XXI. *EL FUTURO DE LA CAPITAL. UN ESTUDIO DE PROSPECTIVA URBANA: TRANSPORTE URBANO*. Mimeógrafo, estudio preliminar, Bogotá, 1992. Pp. 128, ss.

214 MARÍA CARMEN ESPAÑA BOQUERA. *SERVICIOS AVANZADOS DE TELECOMUNICACIÓN*. Díaz de Santos, Madrid, 2003. Pp. 739-756. RAMÓN PALLÁS ARENY. *SENSORES Y ACONDICIONADORES DE SEÑAL*. Marcombo, Barcelona, 1994. BENJAMÍN C. KUO. *SISTEMAS DE CONTROL AUTOMÁTICO*. Prentice-Hall, México, 1996.

bicicletas, máquinas extintoras de incendios de cuerpos de bomberos voluntarios, cuerpo de bomberos oficiales, ambulancias pertenecientes a la *Cruz Roja*, *Defensa Civil*, hospitales oficiales, vehículos de las *fuerzas militares* y la *policía nacional*, vehículos oficiales del *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario* (*INPEC*), vehículos oficiales del *Departamento Administrativo de Seguridad* (*DAS*) y demás instituciones que prestan funciones de *policía judicial*. c) El valor de *tasas* o *tarifas* será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas responsables de la prestación del servicio. d) Las *tasas de peaje* serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a distancias recorridas, características vehiculares y sus respectivos costos de operación. e) Para determinar el valor del *peaje* y de las *tasas de valoración* en las vías nacionales, se tendrán en cuenta criterios de *equidad fiscal*…".

5.3 CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN

La aplicación de la *contribución de valorización* en *Colombia* procede desde mediados del siglo XX. Su gestión permite juzgar que este instrumento financiero es propicio para fomentar el progreso, lograr recaudos notables, propender por logros de beneficios reales y acceder a la aquiescencia de los sujetos pasivos del cobro de la *contribución*. No obstante, la metodología de cálculos, los procedimientos esgrimidos, la distribución de costos entre contribuyentes y la programación de ingresos son engorrosos de verdad, pero existe proclividad a su continuo ajuste y perfeccionamiento. El prestigio y aceptación de su aplicación estriba en el beneplácito alcanzado por el proyecto, la capacidad de gestión y percepción éticas que disponga el establecimiento al que se confía esta responsabilidad, las facilidades y garantías otorgadas para sufragar los pagos, la verificación de la real capacidad de pago de los sujetos pasivos del tributo, la aplicación de esquema equitativo para su distribución, la publicidad de los beneficios económicos del proyecto, la participación activa de los afectados en juntas y reuniones programadas en los períodos de programación y ejecución y la disponibilidad de adecuados canales de comunicación.

En *Colombia* es factible realizar importantes ejecutorias públicas relacionadas con *obras de infraestructuras*, tales como: Construcciones, mejoras, mantenimientos, ampliaciones y rectificaciones de vías públicas; caminos veredales o vecinales; puentes, ascensores, teleféricos y otros pasos elevados; sistemas de transporte masivo; parques, plazuelas, glorietas, jardines, ornato y otras obras de embellecimiento; andenes, aceras y pasos peatonales; plazas de mercados, centrales de abasto y similares; cementerios; renovación, reconstrucción y modernización de zonas o espacios; acueductos, colectores, alcantarillados, manejo de aguas residuales, canalizaciones y obras similares; drenaje, desecación, fortificaciones, murallas y otras tendientes a evitar inundaciones; rellenos sanitarios, basureros, sumideros, vertederos, estercoleros y otros sistemas de disposición de residuos y basuras; irrigación y regularización de aguas; obras destinadas a evitar y corregir la erosión de terrenos, reforestación y preservación de recursos naturales; electrificación; hospitales y centros y puestos de salud; escuelas, institutos técnicos, universidades y otros centros de formación; teatros, bibliotecas y otros espacios culturales; estadios y centros deportivos; entre otras obras de infraestructura.

Los requisitos básicos consisten en *beneficiar* de manera considerable a los propietarios de predios vecinos al sitio donde se efectúan las inversiones, relativo a *valorizar* sus propiedades y, además, permitir mejorar el nivel de vida a las personas que habitan en sectores circundantes. Se deduce que estas obras solo favorecen a proporción exigua de la población, a los propietarios de inmuebles vecinos a las inversiones. Se considera, al menos en la aplicación del *sistema tradicional*, que se cobra el *beneficio real*, *contraprestación directa*, y no los provechos de carácter indirectos; por ejemplo, se cobra la *valorización* de los predios derivada por las obras que se realizan y no aspectos como facilitar el ingreso del transporte público, asegurar mayor durabilidad de las condiciones de la fachada de las edificaciones por no deteriorarse con celeridad o lograr externalidades positivas, como mayor velocidad del tránsito, menores congestiones, reducción del ruido o disminución de la contaminación.

Se presume que al confeccionar el *ordenamiento de preferencias* por parte de los individuos hacia *bienes públicos*, los propietarios de predios con capacidad económica darían prelación a este tipo de inversión,

dados los grandes beneficios que se suscitan.

Debido a los significativos provechos que se originan en términos de *valorización* en *Colombia*, se ha ideado *sistema de contribución* o *impuesto de valorización* en cabeza de los *beneficiarios* de este tipo de inversión. Se deduce que la *contribución de valorización*, más que mecanismo para determinar el grado de preferencia de las personas por bienes públicos, permite determinar el grado de beneficio.

Gran preocupación en la aplicación práctica del *sistema de contribución de valorización* es cuantificar y evaluar los beneficios reales derivados sobre los inmuebles circunvecinos, en términos del aumento de su valor comercial originado por determinada obra de infraestructura física a cargo de entidad pública, que precisamente se convierte en objeto del cobro de la contribución. Así, se han ideado indicadores que consultan aspectos como: Distancia (grado de vecindad a la obra), acceso a las obras, estrato socioeconómico (para predios habitacionales), usos económicos (para inmuebles destinados a actividades diferentes a vivienda), avalúo catastral (valor de propiedades y dominios), calidad de la tierra (fertilidad), características del suelo (topografía, geodesia, saturación, humedad), características del inmueble (forma), cambio en el uso, entre otros factores.

Otra problemática que surge en la determinación de los beneficios trasciende surge frente a la multiplicidad y heterogeneidad de las obras objeto de financiación mediante la *contribución de valorización*[215]. *Alberto Fernández Cadavid* precisó varias opciones para medir y distribuir los *beneficios*, se destacan: Método simple de frentes: Se utiliza cuando los inmuebles reciben beneficios por la obra en proporción directa a la longitud de su frente. Se usa en casos como construcción de andenes, arborización y alumbrado público. Método simple de áreas: Se acude si el beneficio se refleja en el inmueble de manera uniforme, por ejemplo acueductos, alcantarillados e irrigación de terrenos. Método combinado de áreas y frentes: Integra los dos anteriores por lo general en proporciones iguales. Método de factores de beneficio: Calcula de forma individual los distintos beneficios que reporta la obra. Método de dos avalúos: Recurre a peritos para comparar los valores del predio antes y después de realizar la obra[216].

Los beneficios resultantes del proyecto o conjunto de proyectos se calculan por zona, tomando en cuenta los factores de beneficio de cada proyecto. Utilizando ejemplo de proyecto vial, para *Oscar Borrero* los factores que proporcionan beneficios son: (1) Mayor movilidad: Traducida en opciones de mejorar la velocidad de tránsito, disminuir tiempos de desplazamiento, reducir costos operativos y mejorar la calidad de vida. (2) Beneficios urbanísticos generales: Favorecer la red vial y el paisaje urbano y racionalizar el uso del espacio público. (3) Cambios en usos de suelo: Estimulo a actividades productivas, comerciales, habitacionales, institucionales, etc.; acorde con el área que se pretende desarrollar. (4) Aumento del valor del mercado de propiedades inmobiliarias vecinas: Efecto dominó ocasionado por la acción de las obras realizadas sobre el entorno circundante. (5) Integración del proyecto a la estructura urbana de la ciudad: Impulsar proyectos de interés de los ciudadanos y vincularlos a los planes y programas de desarrollo económico y social y planes maestros. (6) Optimización de circulación y movilidad: Favorecer las calidades de circulación y tránsito y reducir externalidades negativas provenientes de congestión, contaminación y ruido. (7) Recuperar áreas deterioradas o desvalorizadas: Asegurar la renovación urbana en zonas determinadas[217]. Se aprecia que el autor incluye aspectos que corresponden a beneficios de índoles indirectas, que en realidad se derivan de la ejecución de los proyectos, pero es necesario aclarar que estos no son objeto de cobro en la aplicación de la *contribución de valorización* clásica, como mejoras en movilidad y circulación y reducción de externalidades negativas.

---

215 Como se expresó antes, se pueden ejercer variedad de obras de infraestructuras como: Vías públicas, caminos vecinales, puentes, ascensores, teleféricos, pasos elevados, sistemas de transporte masivo, parques, plazuelas, glorietas, jardines, obras de embellecimiento, andenes, pasos peatonales, plazas de mercados, centrales de abasto, cementerios, modernización de espacios, acueductos, colectores, alcantarillados, manejo de aguas residuales, canalizaciones, drenajes, desecaciones, fortificaciones, murallas, rellenos sanitarios, basureros, sumideros, vertederos, estercoleros, disposición de residuos y basuras, irrigación, regularización de aguas, obras destinadas a evitar erosión de terrenos, reforestación, preservación de recursos naturales, electrificación, hospitales, centros y puestos de salud, escuelas, institutos técnicos, universidades, escenarios de formación, teatros, bibliotecas, centros culturales, estadios, centros deportivos, entre otras obras.

216 ALBERTO FERNÁNDEZ CADAVID. *LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA*. Bogotá, Temis, 1981. Pp.332, ss.

217 OSCAR BORRERO OCHOA. *EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA* en *LAND LINES ARTICLE*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA. April 2011.

La *contribución de valorización* ortodoxa hace referencia al vínculo de obra determinada con el beneficio derivado por propietarios y poseedores de predios por dichas obras, que corresponde a lo que se denomina beneficio local. No obstante, la legislación colombiana ha venido incluyendo esquema novedoso conocido como beneficio general, que traslada el cobro de varias obras a la totalidad de propietarios y poseedores, sin evaluar la existencia de contraprestación directa.

El recaudo de la *contribución de valorización* por beneficio local, sistema tradicional, consulta variados criterios, que incorporan: Referencia de la zona de influencia, expectativas de valorización de los inmuebles seleccionados, vecindad de los predios a las obras, accesibilidad al proyecto, estratificación socioeconómica y destino económico de inmuebles; a los que se adicionan aspectos como provechos en materia de movilidad y frecuencias de usos.

El *Proyecto de Ley No. 275 de 2013*, radicado en la *Cámara de Representantes*[218], pretendió aclarar los conceptos de *contribución de valorización*, en relación con el beneficio adquirido por la ejecución de obras, entre otros criterios, incorporó ambas concepciones. Disponía su *artículo 4*: "Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán decretar la *contribución de valorización por beneficio local* para financiar la construcción de puentes peatonales y vías locales, y la *contribución de valorización por beneficio general* para financiar la construcción de obras de malla vial arterial, sus respectivos puentes peatonales y otras obras públicas de gran escala. La contribución por beneficio local se cobrará después de la construcción de las obras públicas. La contribución por beneficio general podrá cobrarse antes, durante o después de la construcción de las obras".

Sally Hey realizó detallado análisis del *impuesto de valorización* en el estudio denominado: *Propuesta de una reforma fiscal para Colombia*. Al respecto esbozó: "Se grava con *impuesto de valorización* a los propietarios de tierras cuyo valor ha aumentado debido a la construcción de obras públicas"[219] y "el impuesto se considera como medio de gravar el aumento de riqueza no trabajo y producido por actividad pública en la inversión"[220].

En realidad, la *valorización* corresponde a sistema de *contribución* y no propiamente a esquema de impuesto. Al respecto, jurisprudencias emanadas de la *Corte Constitucional* y del *Consejo de Estado* se refirieron al concepto de contribución en reiterados dictámenes; de manera taxativa profirieron: "En sentido estricto las contribuciones están asociadas a la idea de parafiscalidad, como aquellos pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el funcionamiento de estas entidades de manera autónoma. Desde esta perspectiva resulta incompatible con los conceptos de tasa e impuesto"[221], aspecto que se comparte de forma exhaustiva.

Desde la óptica de *contribución*, es decir, se concibe su carácter de propiciar contraprestación, relación *quid-pro-quo* (beneficio), que se ajusta acorde con factores de equidad o justicia social y se propone en exclusivo el cobro del costo de la obra de infraestructura (recuperar la inversión). Al respecto, la *Corte Constitucional* y el *Consejo de Estado* han interpretado estas condiciones en relación con la *contribución*

---

218 Se buscaba modificar la *Ley 25 de 1921* (*contribución de valorización*) y dictar otras disposiciones. Radicado el 9 de abril de 2013. Se archivó.

219 SALLY HEY. "*INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA PROPUESTA DE REFORMA*" en *PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA* de MUSGRAVE Y GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III, cap. VIII, p. 282.

220 SALLY HEY. "*INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA PROPUESTA DE REFORMA*". Id. Tomo III. P. 286.

221 CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-155 de 2003*, magistrado ponente: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. Ver también: CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-525 de 2003*, magistrado ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-1179 de 2001*, magistrado ponente: JAIME CÓRDOBA TRIBIÑO. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-495 de 1998*, magistrado ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-546 de 1994,* magistrado ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-545 de 1994*, magistrado ponente: FABIO MARÍN DÍAZ. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-308 de 1994*, magistrado ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-490 de 1993,* magistrado ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-465 de 1993*, magistrado ponente: VLADIMIRO NARANJO MESA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-144 de 1993*, magistrado ponente: EDUARDO CIFUENTE MUÑOZ. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-040 de 1993*, magistrado ponente: CIRO ANGARITA BARÓN. CONSEJO DE ESTADO. Sección cuarta. Sentencia de mayo 17 de 1985. *Expediente 0356*, consejero ponente: ENRIQUE LOW MURTRA. CONSEJO DE ESTADO. Sección cuarta. Sentencia de marzo 18 de 1993. *Radicado 4037*, consejero ponente: JAIME ABELLA ZÁRATE. CONSEJO DE ESTADO. Sección cuarta. *Radicado 8658*. Sentencia del 3 de Julio de 1988, consejero ponente: DELIO GÓMEZ LEYVA. CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de diciembre de 2001, *recurso de súplica S-028*, consejero ponente: JESÚS MARÍA LEMUS BUSTAMANTE.

de valorización, al preciar: "El sistema y el método de la contribución de valorización, de acuerdo con el artículo 9 están integrados por los siguientes elementos: a) Costo total de la obra (inversión más imprevistos); b) beneficio que ella produce a los inmuebles que han de ser gravados; c) capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados; d) razones de equidad. Con base en estos elementos, según lo dispuesto por el *artículo 338* de la *Constitución Política*l, la administración puede ser autorizada para fijar las tarifas de contribución, pero, se insiste, sin desconocer la relación costo-beneficio y demás factores legales"[222].

El *Instituto de Valorización de Manizales* (*INVAMA*), entidad del orden territorial, definió al sistema y a la contribución de valorización como: "Conjunto de normas y procedimientos que permiten ejecutar proyectos de interés público, haciendo uso de la contribución de valorización como herramienta de financiación total o parcial del mismo. La contribución de valorización es gravamen real que se cobra por el Estado a los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles por la realización de obras de interés público en zona que reciba beneficio económico"[223].

De tal suerte, se ha definido sistema de contribución de valorización, como: Conjunto de normas, reglas, pautas, políticas, procesos y procedimientos que admiten ejecutar proyectos de inversión de interés público, recurriendo para su total o parcial subvención a la contribución de valorización.

Los aspectos básicos de la contribución de valorización se presentan de manera pormenorizada en el presente libro: Capítulo IV, sección D, numeral 1.1, Anexo II.

A continuación, se presentan algunas características de la contribución de valorización, en especial, en el contexto municipal: La secretaría de obras públicas, o quien haga sus veces, es el ente público encargado de ejecutar las inversiones de valorización, y su secretaría de hacienda, o quien haga sus veces, recaudada la contribución[224]; cada persona contribuye de acuerdo con el avalúo y extensión del predio afectado por la obra que se realiza[225]; los individuos que contribuyen a tal inversión tienen el derecho de participar en la determinación del costo del proyecto; el incremento del valor del suelo debe ser determinado por el área de valorización de cada municipio, la forma de pago de la contribución de valorización es por cuotas periódicas por lapso que suele ser amplio, y es calculado tomando como base el costo total del proyecto y teniendo en cuenta margen de error del 10% del valor de la obra.

A municipios con rentas anuales superiores a cifra establecida, ajustable anualmente, se permitió cobrar la contribución de valorización por beneficio general, esquema que permite recaudar el costo de las obras a todos los propietarios y poseedores, no obstante que en algunos casos se presente el beneficio directo de valorizar sus bienes raíces, por no estar situados vecinos a la obra a financiar.

Además, en *Colombia* se facultaron recaudos y cobros de múltiples gravámenes análogos a la contribución de *valorización*, como: *Contribución para el desarrollo municipal* (capítulo IV, sección D, numeral 1.1, Anexo II), *contribución especial de obra pública para seguridad y convivencia* (ver: capítulo IV, sección D, numeral 4.4.30, anexo X) y *contribución especial de obra pública para seguridad y convivencia* (ver: Capítulo IV, sección D, numeral 1.1, anexo II).

A continuación se examinan fortalezas y debilidades del esquema de la contribución de valorización.

---

222 CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de diciembre de 2001, *recurso de súplica S-028*, consejero ponente: JESÚS MARÍA LEMUS BUSTAMANTE. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-155 de 2003*, magistrado ponente: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. Se refirió al *artículo 9* del *Decreto 1604 de 1966*.

223 *DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN* [www.invama.gov.co].

224 En *Bogotá* el proceso es competencia del *Instituto de Desarrollo Urbano* (*IDU*), con el apoyo de la *Unidad Administrativa Especial de Catastro*, la *Secretaría Distrital de Planeación* y la *Secretaría de Hacienda Distrital*.

225 A partir de 1966 se generalizó para los diferentes entes territoriales. Es así, que desarrollan obras a nivel nacional, departamental y municipal a través de *contribución de valorización*. Los *Decretos Legislativos 1604 de 1966* (validada por la *Ley 48 de 1968*), *1804 de 1966, 3160 de 1968* y *1394 de 1970* regularon las obras de dimensión nacional, consagrando como entidad ejecutora a la *Dirección Nacional de Valorización*. La *Ley 25 de 1921* (*Ley Orgánica de Valorización*) determinó procedimientos y pautas en las obras de carácter municipal y departamental. La *Constitución Política* (*artículo 317*) estipuló la opción de cobrar *contribución de valorización*. Los *Decretos Extraordinarios 1222* y *1333 de 1986* facultaron el cobro en el ámbito departamental y municipal respectivamente. Jurisprudencias: CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-525 de 2003*, magistrado ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-155 de 2003*, magistrado ponente: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Entre los aspectos favorables se destacan: 1) Faculta el progreso de las sociedades, al asegurar la financiación obras de infraestructura, como vías, parques, medios de transporte. 2) Exhorta a la generación de ahorro e inversión representativos. 3) Suscita fuentes de trabajo. 4) En términos generales, es considerado sistema justo y equitativo. 5) Impulsa la participación ciudadana y el control social, dado que se otorga participación a representantes de la comunidad en las juntas que determinan costos e ingresos de los proyectos. 6) Permite facilidades en el pago. 7) Beneficia en mayor proporción a los propietarios que utilizan bien sus predios[226]. Por lo contrario, se resaltan los siguientes aspectos negativos: 1) La contribución de valorización puede recaer sobre personas de escasos recursos, a las que podría representarles fuerte erogación, que les obligaría a vender su propiedad; se denuncia que este instrumento se utiliza para efectuar renovación urbana, lo que genera desplazamiento de personas de bajos recursos. 2) En ocasiones el beneficio puede ser mayor que el pago de la contribución para familias de altos ingresos. 3) Frente a situaciones de corrupción, algunos funcionarios encargados de administrar y vigilar el fisco podrían permitir sobornos y manejos inescrupulosos. 4) Los predios suelen ser gravados de forma múltiple, al existir otros tributos que afectan la propiedad raíz, como predial unificado, ganancias de capital (renta o ganancia ocasional), renta presuntiva, anotación y registro, y, además, los efectos de la aplicación de las tarifas de servicios públicos domiciliarios, que para la vivienda consideran para su determinación el estrato socioeconómico, que está en función a avalúos y al entorno de la propiedad inmueble[227]. 5) Su administración es compleja, por lo que es imposible su aplicación en municipios pequeños. 6) En oportunidades se cobra acorde con el esquema de valorización por reflejo, que afecta a predios muy distantes de las obras realizadas, sin que su propietario se beneficie de la inversión. 7) Ha originado gran controversia y molestias la aplicación del sistema de valorización por beneficio general.

William Rhoads y *Richard Brid* defendieron de manera vehemente la contribución de valorización, en su ensayo "*El impuesto de valorización en Colombia: ¿un ejemplo para otros países en desarrollo?*". Al respecto, esbozaron: "En resumen, el *impuesto de valorización* parece, en teoría, deseable para los países en desarrollo. Sirve únicamente para financiar inversiones públicas que sean evidentemente productivas. Tiene clara justificación en cuanto a beneficio, que ayuda a obtener respaldo político. Sus efectos sobre el ahorro deberán ser por lo menos neutros y quizá positivos. Sus efectos incentivos deben ser favorables. Debe ser relativamente fácil de recaudar, pero requiere administración sabia, para que en la práctica, los resultados indicados en la teoría y en los países en desarrollo, sean a menudo posibles de conseguir con esta clase de gestión. Pero no está fuera del alcance de país subdesarrollado, lo demuestra la experiencia colombiana"[228].

5.4 TASAS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

5.4.1 MARCO CONCEPTUAL

Las *tasas* poseen *relación quid-pro-quo*, es decir, se genera pago como retribución al beneficio recibido (servicio público), lo que implica la existencia de contraprestación directa. Se estima que existe precio

226 WILLIAM G. RHOADS Y RICHARD MILLER BIRD. "*IMPUESTO DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿UN EJEMPLO PARA OTROS PAÍSES EN DESARROLLO?*" en *REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN*. Vol. I. Marzo. Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1967. Anexo. [WILLIAM G. RHOADS Y RICHARD M. BIRD. "*IMPUESTO DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿UN EJEMPLO PARA OTROS PAÍSES EN DESARROLLO?*" en *TRIBUTACIÓN*. Vol. 3, no. 11, julio-septiembre. Ministerio de Hacienda, Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal, Santo Domingo, 1977. Pp. 69-92. Original: WILLIAM G. RHOADS Y RICHARD MILLER BIRD. "*FINANCING URBANIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES BY BENEFIT TAXATION: CASE STUDY OF COLOMBIA*" en *LAND ECONOMICS*. Vol. 43, No. 4. University of Wisconsin, Madison, 1967. Pp. 403-412]. SALLY HEY. "*INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA PROPUESTA DE REFORMA*" en *PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA* de MUSGRAVE Y GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III, cap. VIII.

227 En este sentido la *Constitución Política* estipuló, en su *artículo 362*: "Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares", y su *artículo 317*: "Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan *contribución de valorización*".

228 WILLIAM G. RHOADS Y RICHARD M. BIRD. "*IMPUESTO DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿UN EJEMPLO PARA OTROS PAÍSES EN DESARROLLO?*" en *REVISTA DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN*. Vol. I, marzo de 1967. Anexo. [WILLIAM G. RHOADS Y RICHARD M. BIRD. "*IMPESTO DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿UN EJEMPLO PARA OTROS PAÍSES EN DESARROLLO?*" en *TRIBUTACIÓN*. Vol. 3, no. 11, julio-septiembre. Ministerio de Hacienda, Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal, Santo Domingo, 1977. Pp. 69-92].

o costo por el aprovechamiento de dichos servicios, que permite la aplicación de mecanismos para determinar las predilecciones de sus usuarios.

De esta forma, las *tasas* son instrumentos para determinar preferencias por algunos servicios públicos (domiciliarios, no domiciliarios y por uso de infraestructura de propiedad del Estado). Corresponden a erogaciones a cargo de los usuarios por frutos derivados de la prestación de servicios a cargo del Estado.

Entre los *servicios públicos domiciliarios* se destacan: Agua potable (acueducto), alcantarillado, recolección de basuras, energía eléctrica, gas domiciliario, telefonía fija, televisión por cable, wi-fi, internet, seguridad o vigilancia (física y virtual), entre otros.

Referente a *servicios públicos no domiciliarios*, se ilustran: Alumbrado público, salud, aseo público, educación, capacitación, telefonía (cabinas o aparatos accionados por monedas o fichas), correo, mensajería, télex, fax, seguridad, vigilancia, seguros, plazas de mercados, centrales de abastos, terminales de transporte terrestre, aeropuertos, puertos fluviales y marítimos, ferris, uso de vías y puentes, cementerios, teatros, cines, centros de convenciones, estadios, entre otros.

En relación con la utilización de la infraestructura de propiedad del Estado por parte de la ciudadanía se destacan: Tasas portuarias, tasas aeroportuarias, peajes, pontazgos, concesiones, transbordadores, ferry, planchones, funiculares, canales, trenes, ferrocarriles, plazas de mercados, centrales de abastos, centros de acopio, transporte público, terminales de transporte, cementerios, parques, zonas verdes, centros de recreación, estadios, teatros, cines, hoteles, albergues, entre otros cobros originados por el uso de inversiones estatales. Implican contraprestación por el uso de bienes proporcionados por el Estado y su recaudo se destina generalmente al mantenimiento, mejora y construcción de la respectiva inversión, que se deteriora y afecta a medida que se utiliza.

De esta forma, el sistema de peajes y pontazgos, que fue estudiado en el aparte 5.2, también corresponde a esquema de tasas.

Para aclarar el significado de *tasa*, se toman algunas definiciones de diferentes autores.

La *OEA* y el *BID* al diseñar *modelo de código tributario* definieron: "*Tasa* es el *tributo* cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de *servicio público* individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener destino ajeno al servicio que contribuye el presupuesto de la obligación". Extrae del concepto de *tasa* "la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado"[229].

Enrique Low Murtra y *Jorge Gómez Ricardo* esbozaron: "La *tasa* es mecanismo que permite determinar preferencias por algunos *servicios públicos*, como energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, teléfono, etc… La *tasa* posee relación *quid-pro-quo*, es decir, existe pago por el beneficio recibido. Como se aprecia, existe precio (costo) por tales servicios, lo que facilita la determinación de las predilecciones por tales bienes…"[230].

La *tasa* es definida por el tratadista *Dino Jarach*, como: "Tributo que se caracteriza por la prestación de servicio público individualizado hacia el sujeto pasivo"[231].

Carlo Giuliani la concibió de la siguiente forma: "*Tasa* es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado y relacionada con la prestación efectiva o potencial de actividad de interés público que afecta al obligado"[232].

Sally Hey definió *tasa* como: "Ingresos brutos percibidos por la venta de servicios producidos localmente y de tipo comercial y se emplean para financiar estos mismos servicios"[233].

---

229 OEA Y BID. *REFORMAS TRIBUTARIAS PARA AMÉRICA LATINA, MODELO DE CÓDIGO TRIBUTARIO*. Unión Panamericana, Secretaría General de Organización de Estados Americanos, Washington, 1968. Art. 16. P. 21.

230 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORIA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997. P. 50.

231 DINO JARACH. *FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHO TRIBUTARIO*. Cangallo, Buenos Aires, 1983. P.234.

232 CARLO MARÍA GIULIANI FONROUGE. *DERECHO FINANCIERO*. De Palma, Buenos Aires, 1987. Vol. I. P. 319.

233 SALLY HEY. "*INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA PROPUESTA DE REFORMA*" en *PROPUESTA DE*

Alejandro Ramírez Cardona la interpretó así: "La *tasa* se podría definir como erogación pecuniaria directa, no definitiva, al Estado u otros entes públicos, menores y autónomos, de contrapartida directa, personal y de parcial equivalencia limitada por lo máximo al costo del servicio"[234].

Oscar Alviar y Fernando Rojas se refirieron al concepto de tasa con los siguientes argumentos: "Se reserva el término tasa para casos en los cuales: El Estado cobra un precio por el bien o servicio ofrecido, de la misma manera que lo hace la empresa privada. En consecuencia, el precio pagado por cada ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios individuales derivados del bien o servicio ofrecido (principio del beneficio). Por la misma razón, el particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. Si no quiere o no tiene capacidad para sufragar el precio quedará excluido de ellos. Por regla general, el precio ha sido establecido de manera que cubra los gastos de funcionamiento y las previsiones para amortización y crecimiento de la inversión fija. Aunque se pueden emplear ocasionalmente criterios distributivos (por ejemplo, tarifas diferenciales para el consumo de energía, según se trate de sector industrial o comercial o de sector residencial de mayores o menores ingresos), siempre y cuando el conjunto de los ingresos percibidos por el Estado sea suficiente para cubrir los gastos corrientes y amortizar los costos de expansión"[235].

Álvaro Arango Mejía concibió este instrumento fiscal de forma análoga: "Las tasas se podrían definir como obligación pecuniaria que el Estado exige como contraprestación de servicio que está directamente relacionado con el sujeto pasivo"[236].

La *Constitución Política* de *Colombia*, dispuso en su *artículo 338*: "La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas... que cubren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten".

El antiguo *Código Fiscal del Distrito Especial de Bogotá*, *Acuerdo Distrital No. 6 de 1985*, la desarrolló como: "*Tasa* es la erogación pecuniaria directa decretada a cargo del contribuyente como contrapartida por el costo de la prestación de un servicio"[237].

Se puede observar en todas estas definiciones la *relación quid-pro-quo* que poseen las *tasas*. Es el pago originado como contraprestación al usufructo de servicio público suministrado por el Estado.

La experiencia ha permitido el uso reiterado de mecanismos que se asimilan a tasas, como es el caso de facultar el uso del espacio público para estacionar vehículos en centros urbanos con alta concurrencia y donde existen deficiencias de estacionamientos. Ilustración de ello, es la utilización de taquímetros o boletas (como el caso de las zonas azules que operaron en *Bogotá*).

Oscar Alviar y *Fernando Rojas* analizaron ventajas y desventajas de las *tasas*. Entre los aspectos favorables consideraron: Simplicidad administrativa, impulso al ahorro y la inversión pública, mayor grado de elasticidad, posibilidad de incorporar elementos de equidad vertical y horizontal y efectos positivos desde el punto de vista de la asignación de recursos. Entre los aspectos negativos incluyen: Las ineficiencias que a menudo presentan las empresas de servicios públicos, la existencia de monopolios, los costos crecientes y las dificultades de aplicar en la práctica tarifas diferenciales de acuerdo con la capacidad de pago del usuario[238].

En *Colombia* es competencia de los distritos y municipios la provisión, prestación, manejo y control de los servicios públicos y el recaudo de las respectivas tasas. Gran proporción de los ingresos municipales están constituidos por el flujo de recursos percibidos por sus empresas prestadoras de servicios por

UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de MUSGRAVE Y GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III, cap. VIII. P. 258.

234 ALEJANDRO RAMÍREZ CARDONA. *SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA*. Temis, Bogotá, 1980. P. 221.

235 OSCAR ALVIAR RAMIREZ Y FERNANDO ROJAS HURTADO. *ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS*. Temis, Bogotá, 1985. P. 216.

236 ÁLVARO ARANGO MEJÍA. "*CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS TRIBUTOS*" en *DERECHO TRIBUTARIO* del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Capítulo III, sección 3.1. P. 100.

237 CONCEJO DE BOGOTÁ DISTRITO ESPECIAL. *CÓDIGO FISCAL* (*Acuerdo no. 6 de 1985*). Imprenta Distrital, Bogotá, 1985. *Artículo 42*. P. 17. Reemplazado por el *Decreto Distrital 714 de 1996* (*Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital*), compiló los *Acuerdos Distritales 24 de 1995* y *20 de 1996* y fue reglamentado por los *Decretos Distritales 499 de 2003* y *390 de 2008*.

238 OSCAR ALVIAR RAMÍREZ Y FERNANDO ROJAS HURTADO. *ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA*. Temis, Bogotá, 1985. Pp. 324 a 348.

concepto de prestación de servicios. No obstante, las normas jurídicas facultan a las municipalidades para contratar con el sector privado la prestación de servicios públicos.

En *Bogotá* se presenta palpable ineficiencia en la prestación de servicios públicos, dado que los recursos existentes son escasos para resolver las necesidades de la población. Sobre este aspecto *Enrique Low Murtra* y *Marco Tulio Ruiz* elaboraron ensayo que titularon "*Problemas financieros y el desarrollo económico de Bogotá*"[239]. Debido a dicha ineficiencia, se hace necesario que cada grupo familiar pague contraprestación por los servicios que hayan demandado y, de esta manera, se pueda solucionar en mayor proporción la situación de penuria que vive gran parte de la población de dicha ciudad. Últimamente, el ingreso por tarifas ha aumentado notoriamente, lo que se debe fundamentalmente a incremento de los servicios.

Ernesto Rojas Morales consideró, que por ser *Bogotá* la ciudad que presenta mayor concentración urbana en *Colombia*, "requiere subsidio estatal, porque su caso, como el de otras tres ciudades del país, es evidentemente anormal, dado que su crecimiento poblacional es muy superior al promedio nacional"[240].

Jorge Gómez Ricardo disertó sobre algunas deficiencias originadas por la aglomeración y dificultades exhibidas por las entidades prestadoras de servicio público en *Bogotá*, diagnóstico que este escenario motivo a la privatización de dichas empresas. Anotó: "El crecimiento de *Bogotá* ha sido similar al de otras urbes de países del tercer mundo, caracterizado por acelerado aumento poblacional, insuficiencias en la prestación de servicios básicos, desorden, deficiencias en la planificación, presencia de efectos externos negativos (contaminación, congestión, ruido, entre otros), existencia de desempleo estructural y empleo informal, alto grado de inseguridad y delincuencia, carencias para proteger grupos vulnerables (en especial, niños y ancianos), surgimiento de barrios ilegales, deterioro en nivel de vida, entre otras anomalías... Las *empresas de servicios públicos* representan el 72% de las finanzas públicas de la capital del país. La *Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá* presentó el dramático espectáculo de tener comprometido el 93% de sus ingresos corrientes para atender el servicio de la deuda y absorbe el 41% del presupuesto consolidado. La *Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá* debe destinar sumas ingentes de su presupuesto a renovar recursos hídricos, siendo insuficientes sus recursos actuales; el endeudamiento representaba el 55% de sus ingresos corrientes. *EDIS* (*Empresa Distrital de Servicios Públicos*) presentaba también situación financiera caótica, al comprometer más del 90% de sus ingresos corrientes al pago de la deuda. Tan solo la *Empresa de Teléfonos de Bogotá* mostraba alguna solvencia financiera, pero se requieren luces para evitar caer en situación análoga a otras empresas. Se han realizado proyectos de gran trascendencia, como *El Guavio*, para generar energía, y *Chingaza*, para abastecer agua potable, caracterizados por desaciertos y defectuosa planificación. Se procura rentabilidad, a conciencia de errores del pasado. Además, se suman robos y desperdicios que menoscaban a las empresas. Futuras inversiones deben evaluarse de manera racional; como el caso de sistema de transporte masivo para *Bogotá*"[241].

Con el fin de impulsar mejor distribución del ingreso, en *Colombia* se han ideado mecanismos para fijar las tasas. Así, históricamente se ha recurrido a los siguientes sistemas: 1. Determinación acorde con el valor catastral del predio. 2. Fue reemplazado por el esquema de uso conferido al inmueble (denominado categoría, destino económico -industrial, servicios, comercial e institucional- y habitacional, que se ha orientado a la estratificación socioeconómica) que se combina con el grado de demanda ejercido por el usuario (llamado rango, a mayor consumo aumenta la tarifa). 3. En la actualidad se ha suscitado gran controversia en el sentido de proponerse volver al esquema del avalúo catastral a cambio de la estratificación por delimitaciones de áreas urbanas.

Sobre el primer aspecto *Malcolm Gillis*, al referirse en específico a las tarifas del servicio de teléfono

239 ENRIQUE LOW MURTRA Y MARCO TULIO RUIZ. "*PROBLEMAS FINANCIEROS Y DESARROLLO ECONÓMICO DE BOGOTÁ*" en *COYUNTURA ECONÓMICA* de FEDESARROLLO. Vol. VII, no. 1. Fedesarrollo, Bogotá, 1977.

240 ERNESTO ROJAS MORALES. "*TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS*" en *CIFRAS Y LETRAS*. Año III, no. 7, abril. Contraloría Distrital, Bogotá, 1977.

241 JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. "*BOGOTÁ: ¿DAMA ENCOPETADA O POBRE VIEJECITA?*" en periódico LA REPÚBLICA. Bogotá, 4 de abril de 1991. P. 3.

aplicadas en el esquema anterior, disertó: "Las tasas son aún más bajas para las familias de bajos ingresos, ya que la tarifa se basa en el avalúo catastral de la vivienda"[242].

Se debe aclarar que el sistema de fijación de tasas de servicios públicos ha evolucionado en *Colombia* y, en la actualidad, se utiliza como referente el destino otorgado a los inmuebles (vivienda o uso económico), instaurando tarifas diferenciales acorde con la designación conferida. Al interior de los predios destinados a actividad habitacional se establece tratamiento diferencial en consideración al estrato socioeconómico conferido por las autoridades catastrales y de planificación al sector donde se ubica la residencia, con base en valores comerciales, calidad de los insumos utilizados en las construcciones, servicios públicos domiciliarios que las favorecen, vías de acceso, grado de desarrollo o expectativas de avances de la zona, entre otras variables que configuran el estrato socioeconómico. Estos cambios obedecieron a que la *Ley 14 de 1983* consagró en su *artículo 24* que "las autoridades competentes desvincularán de los avalúos catastrales la fijación de tarifas de servicios públicos".

Sobre la fijación de las tasas de acuerdo con el consumo familiar, *Sally Hey* consideró que este mecanismo no funciona totalmente, al expresar: "Las tarifas, en muchos casos, se relacionan muy indirectamente con la cantidad de servicios usufructuados"[243].

Sobre los dos mecanismos mencionados, la misma autora al referirse al caso específico del servicio del acueducto, disertó: "El agua, por ejemplo, se cobra sobre el consumo hasta cierto límite y sobre tarifa fija determinada por el avalúo de la propiedad. Solamente cuando se gaste agua sobre ese límite, se aumenta la tarifa por unidad y esas tarifas también son diversas de acuerdo con la distinta categoría de la propiedad, según avalúo"[244]. En efecto, la *Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá* cobraba el consumo de agua de conformidad con 7 categorías, (se determinaban con base en el avalúo catastral) y 4 rangos (variaban acorde con el grado de consumo).

A partir de amplio desarrollo normativo en *Colombia*, en especial las disposiciones incluidas en la *Ley 142 de 1994*, *régimen de servicios públicos domiciliarios*, se impulsan efectos de equidad en la prestación de servicios públicos, se combinan el grado de consumo o rango, que mide la preferencia, con el estrato socioeconómico o categoría, que busca equidad. Con este último mecanismo se impulsa el denominado subsidio cruzado, para que los más pudientes financien parte de los costos incurridos por los menos favorecidos, se grava más fuerte a las viviendas más lujosas (clase alta) y en menor proporción a las más sencillas y humildes (clase baja). Así, se proponen tarifas diferenciales, en las cuales los habitantes de residencias lujosas pagan más que el promedio y los grupos sociales más débiles pagan menos que sus costos reales (los grupos sociales más poderosos pagan más del costo del servicio, para así financiar a grupos frágiles de la sociedad).

En general, los servicios públicos se clasifican acorde con el uso económico (comercial, servicios, industrial, institucional y residencial), a este último se aplican tarifas diferenciales. Como se expresó, las tarifas progresivas y diferenciales buscan asegurar el subsidio cruzado. En especial, se busca aplicar tarifas mínimas a inquilinatos en grandes ciudades; no obstante, se generen grandes demandas de servicios por la gran densidad habitacional.

Se podría definir servicio público, como aquella actividad de interés público, general o social, cuya prestación es responsabilidad del Estado (en general, en el ámbito local), establecida su satisfacción como derecho fundamental del ciudadano, tutelable jurídicamente, institucionalizado a través de la *Constitución Política* o la ley, para dar satisfacción en manera regular y continua a cierta categoría de necesidades de beneficio colectivo, de forma directa, mediante concesionario u otro esquema de gestión y con sujeción al régimen de derecho público o privado, según concierna.

---

242 MALCOM GILLIS. "*REFORMA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS MUNICIPALES: TRIBUTACIÓN DE LOS SERVICIOS E IMPUESTOS DE TIMBRE*" en PROPUESTA *DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA* de RICHARD ABEL MUSGRAVE Y MALCOM GILLIS. Banco de la República. Bogotá, 1974. Tomo III. P. 166.

243 SALLY HEY. "*INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA PROPUESTA DE REFORMA*" en *PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA* de RICHARD ABEL MUSGRAVE Y MALCOM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III, cap. VIII. P. 296.

244 SALLY HEY. "*INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA PROPUESTA DE REFORMA*". Id. Tomo III. Pp. 296, ss.

Problema grave que afrontan algunas empresas prestadoras de servicios públicos, como acueducto y energía, son las grandes pérdidas y robos del servicio, que originan costos elevados. También, se resaltan contratos leoninos en contra de la situación financiera de las entidades gestoras del servicio.

En el caso específico del servicio de alumbrado público, las *Leyes 84 de 1915 y 97 de 1913* autorizaron su cobro, establecieron como hecho generador la prestación del servicio de alumbrado o iluminación del espacio público (vías, parques, plazas, etc.). Estas normas estipularon como beneficiarios a los municipios, con el fin de resarcir los costos inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público. De esta forma, el sistema se concibe como esquema de compensación o contraprestación por los beneficios recibidos.

La potestad de disfrutar servicios públicos esenciales es derecho inalienable del ser humano y deber para el Estado, que se convierte en derecho fundamental al institucionalizarse en la *Carta Política* y la ley[245].

Debido a su trascendencia, el acceso a servicios públicos básicos es utilizado como indicador para estimar los grados de pobreza de la sociedad.

América Latina se ha caracterizado por ser una de las regiones del mundo con mayores grados de injusticia social, que implica gran concentración de ingresos y riqueza en pocas manos, mientras gran parte de la población presenta situación de pobreza e indigencia. De esta forma, se aprecia deficiente provisión de servicios públicos esenciales a la población más necesitada.

El *Banco Mundial* ha sido observador crítico de la situación de carencia en *América Latina*. En su investigación sobre pobreza que publica anualmente reveló situación de indigencia preocupante para gran parte de los pobladores de esta parte del hemisferio. En su estudio titulado "*Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura de la historia?*" y objeto de deliberación en *Ciudad de México* el 7 de octubre de 2003[246], propuso la necesidad de efectuar profundas reformas a las instituciones de sus países, que impliquen cambios estructurales en tópicos políticos, económicos, culturales y sociales. En especial, hizo énfasis en la necesidad de mejorar accesos a servicios y bienes esenciales, como salud, educación, nutrición, saneamiento básico, agua potable, prevención de desastres, empleo, electricidad y gas. Al respecto propuso: "*América Latina* es altamente desigual en cuanto ingresos y, también, en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad; persisten además enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades. Esta situación, frena el ritmo de reducción de pobreza y mina el proceso de desarrollo en sí"[247].

Así, la justificación de la prestación de servicios públicos esenciales se soporta desde contexto eminentemente social, que pretende proporcionar a los grupos menos favorecidos de la sociedad el disfrute de sus derechos fundamentales.

No obstante, en contraposición ideológica han surgido tendencias doctrinarias que debaten estos propósitos[248]. Controvierten la función social del Estado al considerarla paternalista, ridiculizando la acción del *Estado social* o *del bienestar*. Se considera que la acción estatal debe dirigirse a asegurar relación beneficio-costo positiva, donde los ingresos superen los gastos, bajo parámetros de economía de mercado. De esta forma, se impulsan argumentos orientados a reducir el tamaño del Estado y, por ende, trasladar actividades productivas de servicios y bienes esenciales al sector privado, con ánimos de lucro, sacrificando los intereses de índole social. También, se argumenta que las empresas de servicios públicos básicos tradicionalmente han sido ineficientes, corruptas y politizadas. A esto se aúna el interés de empresas multinacionales y de élites dominantes regionales y domésticas por el logro de la hegemonía en este tipo de actividades, a las que no habían incursionado antes por la tradicional presencia estatal,

245 *Constitución Política*, *artículos 2, 5, 11, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 63, 64, 67, 70, 71, 75, 76, 78, 79, 80, 82, 86, 87, 88, 89, 93, 94, 365, 366, 367, 368, 369, 370*, entre otros.

246 DAVID DI FERRANTI, GUILLERMO PERRY, FRANCISCO FERREIRA Y MICHAEL WALTON. *DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿RUPTURA DE LA HISTORIA?*. Banco Mundial (BIRF), México, 2003.

247 DAVID DI FERRANTI, GUILLERMO PERRY, FRANCISCO FERREIRA Y MICHAEL WALTON. *DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿RUPTURA DE LA HISTORIA?*. Id. P. 37.

248 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979.

pero en la actualidad están motivadas en especial por las *teorías neoliberales* y por la obtención de rendimientos económicos derivados de negocios ampliamente rentables.

Es posible definir servicio público como actividad que satisface exigencias básicas o esenciales a determinada colectividad o agrupación específica de individuos. Existen dos interpretaciones generales sobre servicios públicos[249]:

1. *Concepción subjetiva*: Considera al servicio público como actividad desarrollada por la administración pública, sin constituir parte del ejercicio de la función pública, es decir, no hace parte de la actividad funcional del Estado, no corresponde a acción autoritaria y consiste en producir bienes o servicios de utilidad colectiva. Esta definición otorga prelación al carácter público, al confiar la responsabilidad de prestar el servicio a agente estatal (ente nacional, regional o local) y no al carácter esencial del servicio.
2. *Noción objetiva*: *Contrario sensu*, concibe servicio público como actividad lucrativa o empresarial que ofrece bienes y servicios a la colectividad para satisfacer necesidades fundamentales o primarias. Esta interpretación hace énfasis en la calidad de esencial del servicio ofrecido, sin otorgar importancia al agente que lo provee (que puede ser público, privado o mixto) y a su misión gerencial. El servicio público adquiere tal condición, sin interesar que sea ofrecido por sujeto estatal, particular o híbrido.

El derecho administrativo interpreta servicios públicos desde dos puntos de vista: Material o funcional, relativa a actividad tendiente a satisfacer necesidades de índole general, y orgánico o formal, referente al conjunto de personas y medios encargados de desarrollar la actividad[250].

Es aceptado que el concepto de servicio público incluye varios ingredientes:

- Es de interés público, general o social, corresponde a tema de gran relevancia para la sociedad.
- Resuelve necesidades de índole colectivas, varias personas se benefician con su satisfacción.
- Interviene la autoridad estatal, sea directamente, mediante su provisión, o bien indirectamente, a través de su regulación. Se autoriza contratar con particulares la provisión.
- Surgen diferentes esquemas de gestión: Administración estatal, concesión al sector privado, gestión mixta o acción concurrente (competencia estatal y privada), todos estos esquemas implican complejidad de carácter jurídica.

De otro lado, los servicios públicos se suelen clasificar en:

- *Económicos*: Caracterizados por monopolio natural[251], economías de escala, naturaleza empresarial, redes relevantes y servicios privativos de interés general. Se incluyen servicios como correo, comunicaciones, transportes, infraestructura de transporte, energía, electricidad, gas, alumbrado público, plazas de mercado, centrales de abastecimiento, escenarios deportivos, centros culturales, recreación, entre otros.
- *Sociales o esenciales*: Aquellos de pública utilidad o socialmente sensibles, considerados derechos del ciudadano y deber del Estado y, por tanto, constitucionalmente tutelables. Se destacan: Alcantarillado, agua potable, aseo público, recolección de basuras, salud, prevención de enfermedades, saneamiento ambiental, cultura, educación, asistencia y previsión social, vivienda, alimentación, nutrición, precaución de desastres, empleo, atención a grupos socialmente vulnerables, protección, vigilancia, seguridad, justicia, orden, defensa, entre otros.

En *Colombia* con la promulgación en 1991 de la *Carta Política*, se introdujeron importantes preceptos en

249 MICHELE AINIS (a cura de). *DIZIONARIO COSTITUCIONALE*. Lateza, Bari, 2000. Pp. 430, ss.

250 LIBARDO RODRÍGUEZ. *DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO*. Temis, Bogotá, 2005. P. 415

251 El *monopolio natural* se refiere a aquella actividad donde resulta más favorable, desde el punto de vista de costos, operar en condiciones de *integración vertical* (las diferentes etapas del proceso productivo se ejercen por el mismo agente empresarial), que en situación de *separación* o *desintegración vertical* (cada proceso se ejerce por empresario diferente). Es decir, en situación de *monopolio natural* al dividir el proceso productivo se incrementan los costos $\{[C(Y_1) + C(Y_2) + C(Y_3)] > C(Y_j)$, donde j = 1 + 2 + 3 -diferentes procesos-, C = costos$\}$. Para que exista *monopolio natural* se requiere presencia de *economía de escala* (producción en serie, grandes cantidades de producto, condición suficiente) y *no adición* (los costos son mayores al actuar separadamente frente a la *integración vertical*, condición necesaria).

términos de *servicios públicos domiciliarios*.

- Su *artículo primero* definió a *Colombia* como "*Estado social de derecho*..., descentralizada..., democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general", que le otorga connotaciones de *Estado del bienestar*.
- El *Capítulo V* de su *Título XII*, referente al *régimen económico y de la hacienda pública*, erigió como finalidad social del Estado asegurar la prestación de *servicios públicos esenciales* a los residentes en el territorio nacional.

Su *artículo 365* instauró que los *servicios públicos* podrían ser ofrecidos por el Estado, directa o indirectamente, comunidades organizadas o particulares. En cualquier circunstancia, el Estado debe ejercer la regulación, supervisión e inspección, a través de la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*. Las políticas generales en esta materia fueron otorgadas al presidente de la República. Señaló que "los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado". Estableció como propósitos básicos el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Otorgó a la ley la facultad de fijar competencias, responsabilidades, coberturas, calidades y financiación de servicios públicos domiciliarios a cargo de la respectiva municipalidad. Determinó que el régimen de tarifas debe consultar criterios de economía, solidaridad y redistribución de ingresos. Se facultó al Estado para otorgar subsidios a grupos sociales de menores ingresos, con el fin de satisfacer sus necesidades básicas. También, otorgó a la ley la facultad de determinar derechos y deberes de los usuarios.

En cumplimiento del precepto constitucional, el *Decreto-Ley 1421 de 1993*, *Estatuto Orgánico* del *Distrito Capital de Bogotá*, estableció en su *artículo 163* como obligación del *Distrito Capital* la prestación de los servicios públicos en su territorio. Al respecto precisó: "Para garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad, los servicios públicos se prestarán de acuerdo con lo dispuesto en este estatuto y demás normas aplicables. Es obligación del *Distrito*, asegurar que se presten de manera eficiente los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas combustible y teléfonos. El *Distrito* continuará prestando, a través de empresas descentralizadas, los servicios que tiene a su cargo, en los términos del presente estatuto". Además, dispuso: "Cuando el *Distrito* preste directamente los servicios públicos domiciliarios, lo hará a través de entidades que tengan el carácter de empresas industriales y comerciales del Estado. Igualmente, con autorización del *Concejo Distrital*, podrá hacerlo a través de sociedades públicas o sociedades de economía mixta, que podrán tener naturaleza de anónimas".

El carácter de *Estado descentralizado* conferido en la *Carta Política* propició amplias implicaciones sobre la organización administrativa en los diferentes ámbitos territoriales.

En la provisión de servicios públicos se otorgó gran relevancia a los entes territoriales y confirió a las empresas gestoras el carácter de productivas, que implica lograr resultados satisfactorios, y condiciones de competitividad, análogas a las entidades privadas.

Corresponde al Estado asegurar la prestación de los servicios de manera eficiente y asegurando cobertura integral (incorporando a todos los ciudadanos). Asimismo, implica compromiso social, pero, sin embargo, acepta la libre empresa y la competencia entre agentes económicos, que facultó al sector privado su presencia en la provisión de servicios públicos[252].

La *Ley 142 de 1994*, "*régimen de servicios públicos domiciliarios*", erigió esquema legal para los servicios públicos. Confirmó a la *Superintendencia de Servicios Públicos* como ente regulador y supervisor. Definió empresas de servicios públicos como entidades que ofrecen y proporcionan servicios públicos domiciliarios o realizan actividades complementarias, que deben constituirse como sociedades por acciones o empresas industriales y comerciales del Estado y, por ello, son sujetos pasivos del régimen tributario del impuesto a la renta y complementarios, proclives a obtener exenciones u otros incentivos

252 ÁNGEL LIBARDO HERREÑO. "*EL MODELO PRIVATIZADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS*". [www.ilsa.org.co].

tributarios por la capitalización de dividendos o por la generación de empleos. La *Ley 142 de 1994* se aplica a servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en sector rural (*artículo 1*).

Al tenor de lo dispuesto por la *Carta Política*, la *Ley 142 de 1994* estableció modelo mixto en la provisión de servicios públicos domiciliarios. Otorgó al Estado funciones de supervisión, regulación y planificación y posibilitó su prestación al sector privado, apoyado en principios de libertad, eficiencia y competitividad[253].

Entre otros principios relevantes aplicables al régimen de servicios públicos domiciliarios de la *Ley 142 de 1994* se destacan:

- *Social*: Otorgó el carácter benéfico a los servicios públicos domiciliarios. Estableció su cualidad de prioritario, por efecto de su incidencia sobre el bienestar, la calidad de vida y el libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos. Precisó el atributo de función social a la gestión de las empresas prestadoras de servicio público[254].
- *Equidad*: Estipuló primacía a la atención de las necesidades básicas insatisfechas. Dispuso la opción de propiciar subsidios estatales en favor de los más menesterosos. Impulsó los principios de justicia social, igualdad y libre desarrollo de la personalidad. Determinó los derechos de los usuarios para asegurar satisfacer los requerimientos y necesidades de los más pobres[255].
- *Universalidad*: Dirigido a la totalidad de los individuos (cobertura integral). Sin ninguna excepción, se podrá acceder a los servicios públicos[256].
- *Solidaridad o subsidiaridad*: Estableció régimen de tarifas diferenciales acorde con la capacidad económica del individuo, basado en el estrato socioeconómico, aplicable a la vivienda, que implica contribución amplia de los estratos más altos de la sociedad y de los usos económicos -actividad industrial, servicios, comercial e institucional- en favor de la población urbana y rural de más bajos recursos económicos -*subsidio cruzado*-[257].
- *Utilidad pública* o *interés general*: Los servicios públicos domiciliarios son calificados como esenciales. Deben ser resueltos por toda persona. Se precisa su carácter de prioritarios en los planes y programas de desarrollo social de las entidades territoriales[258].
- *Participación ciudadana* o *control social*: La comunidad podrá participar en la gestión y la supervisión de los servicios públicos[259].
- *Eficiencia*: Se propulsa lograr el mejor uso o asignación de los recursos disponibles, lograr la productividad, alcanzar el óptimo en los procesos de producción, distribución y consumo; en el régimen de tarifas se entiende por eficiencia económica procurar que estas se aproximen a los precios de mercado competitivo, es decir, que las tarifas tengan en cuenta costos y aumentos de productividad esperados, y que se distribuyan entre empresa y usuarios, como ocurre en el mercado competitivo[260].
- *Eficacia*: Asegurar el cumplimiento de los objetivos o fines propuestos[261].
- *Economía*: Producción de servicios a costos bajos y en condición de calidades satisfactorias; los costos

253 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *EL IMPACTO DE LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: LOGROS Y DIFICULTADES*. Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales (UNIJUS), Bogotá, 1998. P. 71.
254 *Artículos 11, 13, 16, 40* y *174*.
255 *Artículos 2 -No. 2.3* y *2.5-, 3, 9, 13, 67 -No. 67.4-, 86 -No. 86.2-, 87, 89, 99, 100, 101, 102, 103* y *162 -No. 162.10-*.
256 *Artículos 2 -No. 2.8-* y *134*.
257 *Artículos 2 -No. 2.8-, 87, 89, 97, 101, 102* y *103*.
258 *Artículos 4, 40* y *56*
259 *Artículos 2 -No. 2.8-, 27 -No. 27.6-, 62, 63, 64, 65, 66* y *80*.
260 *Artículos 2 -No. 2.5-, 3 -No. 3.3-, 27 -No. 27.3* y *27.5-, 58, 68, 87, 94, 96* y *160*.
261 *Artículos 27 -No. 27.5-* y *45*.

deben ser cubiertos con las tarifas aplicables al servicio[262].

- *Suficiencia financiera*: Se pretende, que los ingresos cubran los gastos en la actividad de provisión de servicios[263].
- *Ecología*: Se promueve la protección a los recursos naturales, resarcir daños ocasionados a la naturaleza y defender el medio ambiente. Se exigen licencias ambientales y sanitarias para ejercer la exploración, generación, gestión, prestación y provisión de los servicios públicos[264].
- *Competitividad*: Asegurar la competencia entre productores y consumidores. Evitar mercados imperfectos y condiciones de abusos por posición dominante y concentración[265].
- *Regulación*: Evitar abusos por posición dominante y concentración. Asegurar servicios satisfactorios para los usuarios. Se prohíben prácticas discriminatorias, restrictivas, abusivas y privilegios injustificados[266].
- *Economía de escala*: Aprovechar esquemas de producción masiva -grandes cantidades- para reducir costos[267].
- *Libertad de provisión*: Se favorece la iniciativa privada. Se estimula la presencia de inversionistas privados para generar los servicios. Se establece como derecho de los ciudadanos organizar y desarrollar empresas prestadoras de servicios públicos[268].
- *Libertad de escogencia*: Erigido como derecho del usuario[269].
- *Libertad de tarifas*: Se parte del concepto de libertad en la determinación de tarifas, pero en condiciones de libertad regulada y libertad vigilada. Las empresas para fijar las tarifas deben ceñirse a fórmulas definidas periódicamente por la respectiva comisión. De forma excepcional, tienen libertad para fijar tarifas si no existe en el mercado posición dominante o prevalece competencia entre los proveedores[270].
- *Accesibilidad*: Se debe asegurar acceso al servicio a todos los ciudadanos interesados en ellos. Se establecen derechos de los usuarios[271].
- *Descentralización*: Permitir el disfrute de servicios en todas las áreas geográficas del país. Se otorga a entes territoriales facultades para ejercer su provisión. Se debe consultar las características de cada región. Se otorgó competencias a municipios y departamentos[272].
- *Desintegración vertical*: Fragmentación del proceso en sus diferentes etapas (construcción, explotación, generación, ejecución, distribución, financiación, oferta, demanda), para otorgar capacidad de inversión y opción de rentabilidad al sector privado[273].
- *Neutralidad*: Evitar prácticas discriminatorias en la prestación de los servicios[274].
- *Continuidad*: Prestación de los servicios sin interrupción, salvo razones de fuerza mayor, caso fortuito, de orden técnico o de índole económico. Se pretende no suspender su provisión[275].
- *Calidad*: Se debe garantizar satisfactoria prestación del servicio público, que asegure adecuada calidad

---

262 *Artículos 34 -No. 34.1* y *34.2-, 85, 86, 87, 90, 92, 93, 94, 99 -No. 99.6-, 163, 164* y *172.*
263 *Artículos 85, 87, 90, 93, 94* y *99 -No. 99.6-.*
264 *Artículos 3 -No. 3.6-, 25, 39 -No. 39.1-, 162 -No. 162.8-* y *164.*
265 *Artículos 2 -No. 2.6-, 34 -No. 34.3, 34.4* y *34.5-, 73, 86 -No. 86.3-, 98, 133* y *160.*
266 *Artículos 3 -No. 3.3-, 11 -No. 11.8-, 14 -No. 14.30-, 16, 17, 19 -No. 19.11* y *19.13-, 34, 37, 45, 46, 47, 50, 52, 53, 69, 70, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 86 -No. 86.1* y *86.3-, 88, 90, 98, 133* y *171 -No. 171.2-.*
267 *Artículo 2 -2.7-.*
268 *Artículo 3 -No. 3.8-, 10, 15, 32* y *86 -No. 86.1-.*
269 *Artículo 9.*
270 *Artículo 88.*
271 *Artículos 2 -No. 2.8-* y *134.*
272 *Artículos 3 -No. 3.3-, 5, 6, 7, 20, 23, 178* y *183.*
273 *Artículo 91.*
274 *Artículos 3 -No. 3.9-* y *87.*
275 *Artículos 2 -No. 2.4-, 61, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142* y *143.*

de vida al usuario[276].

- *Cobertura*: Ampliación permanente del cubrimiento para compensar insuficiencias en capacidad de pago de usuarios[277].
- *Planificación*: Orientar la actividad acorde con planes y programas para ser desarrollados con base en políticas públicas impulsadas por la autoridad de cada actividad y con base en la aplicación de indicadores de gestión administrativa y financiera. Coordinar, programar y planificar diferentes etapas del proceso[278].
- *Información*: La *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, debe establecer, administrar, mantener y operar el sistema único de información, que se surtirá de testimonios provenientes de prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para su presentación confiable al público[279].
- *Simplicidad*: La aplicación de tarifas, base y otros elementos para el adecuado cobro de la tasa debe ser lo más sencillo posible. Igualmente, las normas jurídicas aplicables se requiere que sean lo menos complejas posibles para poder ser entendidas por la gente del común[280].
- *Transparencia*: Los actos que se desarrollen en relación con los servicios públicos deben ser de conocimiento general y ampliamente publicitados[281].
- *Democratización de empresas*: Se pretende evitar concentración de la propiedad, así se propugna por amplia presencia de propietarios en su capital social. Se impulsa la vinculación de usuarios y trabajadores en el patrimonio de las empresas[282].
- *Derechos de petición y de recursos*: Los usuarios y suscriptores disponen de potestades para que se respondan sus solicitudes, consultas, inquietudes y desacuerdos en relación con la prestación y cobro del servicio[283].
- *Promoción o estímulo*: Impulso a la oferta o demanda de servicios públicos[284].

La *Ley 143 de 1994*, denominada *Ley Eléctrica*, erigió para la prestación del servicio público de energía y gas domiciliario los siguientes principios: eficiencia[285], calidad[286], adaptabilidad[287], continuidad[288], neutralidad[289], solidaridad[290] y equidad[291].

Las *Leyes 142 y 143 de 1994* han sido ampliamente debatidas y controvertidas en *Colombia*. Se ha argumentado en su contra que su expedición obedeció a la implantación del *modelo neoliberal*, que trajo consecuencias lesivas sobre la población de bajos ingresos, porque al facultar la privatización de servicios públicos se originaron aumentos continuos de tarifas, nuevas contribuciones y reducciones de subsidios, que, en especial, favorecieron a empresas multinacionales y conglomerados nacionales. Así, se dice que ha obedecido a directrices del *Fondo Monetario Internacional*, *Banco Mundial* y capitales financieros internacionales, concluyendo que "los neoliberales entregan la soberanía, el patrimonio y

276 *Artículos 2 -No. 2.1-, 3 -No. 3.3-, 73, 87 -No. 87.8-, 136, 137* y *160*.
277 *Artículos 2 -No. 2.2-, 3 -No. 3.3-, 40, 87 -No. 87.8-, 160* y *174*
278 *Artículos 3 -3.4-, 46, 67 -67.1, 67.2, 67.3, 67.5* y *67.7-, 163* y *171 -171.1* y *171.4-*.
279 *Artículos 53, 79* y *171 -171.5 y 171.6-* y *artículos 14* y *15* de *Ley 689 de 2001*
280 *Artículo 87*.
281 *Artículo 87*.
282 *Artículo 151*.
283 *Artículos 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158* y *159*.
284 *Artículo 175*.
285 Asignación, combinación y uso adecuado de los recursos económicos disponibles, para garantizar al menor costo en la prestación del servicio.
286 Cumplir con requisitos técnicos en la generación, provisión y prestación del servicio.
287 Asegurar tecnología adecuada en la generación, provisión y prestación del servicio.
288 Prestación del servicio sin interrupciones injustificadas.
289 Tratamiento imparcial a los usuarios. Otorgar igual servicio a todos los usuarios.
290 Régimen de tarifas que asegure progresividad, subsidio cruzado para que los usuarios de mayores ingresos contribuyan con los de menores ingresos.
291 Plena cobertura y no discriminación regional y sectorial del servicio.

los recursos naturales del país"[292]. Preocupa que derechos fundamentales no puedan ser satisfechos por indigentes, grupos vulnerables y pobladores de regiones recónditas[293].

De otro lado, se ha justificado el proceso de privatización de servicios públicos sobre la base de modelo administrativo que favorece las libertades y la capacidad empresarial e impulsa eficiencia, eficacia y suficiencia financiera. *Contrario sensu*, supone que este esquema de gestión "garantiza reducciones de costos y, por ende, disminuciones en las cargas de las tarifas, y permite incrementar la cobertura"[294]. Asimismo, se razona que con la libertad en la provisión de servicios públicos se diluye la dicotomía entre sectores público y privado, impulsándose concertación, armonía, cooperación y simbiosis. Asociación que supone favorecer las condiciones para proveer bienes y servicios esenciales[295].

También se ha argumentado que teóricamente el modelo generaría libre competencia, para lo cual se debe impulsar la desintegración vertical o fragmentación de los diferentes procesos productivos, distributivos y de consumo de la actividad de servicios públicos. No obstante, se denuncia que la dinámica del mercado ha conducido a "conformación de grandes conglomerados, que integran múltiples servicios en un solo operador, integran diversas actividades del mismo servicio, a través de varios operadores que pertenecen al mismo grupo económico, o van haciendo presencia cada vez más extensa en negocios similares del mismo mercado"[296]. La tendencia es pasar de monopolios estatales a monopolios privados, que origina efectos ampliamente nocivos, dado que el último genera rentabilidad privada, mientras el primero rendimientos sociales.

APÉNDICE JURÍDICO I

Las siguientes normas ejercieron modificaciones de algunos aspectos consagrados en la *Ley 142 de 1994*:

- *Ley 1506 de 2012*: Prescribió disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible por redes, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier desastre o calamidad que afecte a la población nacional y su forma de vida.
- *Decreto 129 de 2011*: Dictó disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo, para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el *Decreto 020 de 2011*.
- *Decreto 1477 de 2009*: Reglamentó parcialmente a la *Ley 1176 de 2007*, en cuanto al proceso de certificación de distritos y municipios y estableció requisitos diferenciales para obtener la certificación, atendiendo a la categoría de los municipios y a su condición de prestadores directos de alguno de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y permitió la posibilidad de que las entidades territoriales suscribieran acuerdos de mejoramiento con la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.
- *Acto Legislativo 04 de 2007*: Reformó al *artículo 356* de la *Constitución Política*, para establecer que los recursos del sistema general de participaciones a favor de departamentos, distritos y municipios se destinarían a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad a los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico para garantizar su prestación y ampliación de cobertura, con énfasis en la población pobre, además de los servicios de salud y educación.

292 INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP). "*AVANZA PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS*" en *FORO NACIONAL: SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, UNA DÉCADA DE MISERIA Y EXCLUSIÓN*. ISP, Cali, 2004. [www.moir.org.co].

293 ÁNGEL LIBARDO HERREÑO. *EL MODELO PRIVATIZADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: CONTRA EL BIENESTAR Y LOS DERECHOS COLECTIVOS*. [www.ilsa.org.co].

294 PEDRO PÍREZ. *SERVICIOS URBANOS Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA: UN PANORAMA CON BASE EN ALGUNOS CASOS* en *MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO*. No. 26. CEPAL, Santiago de Chile, 2000. P. 45.

295 ÁNGEL LIBARDO HERREÑO. *EL MODELO PRIVATIZADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: CONTRA EL BIENESTAR Y LOS DERECHOS COLECTIVOS*. [www.ilsa.org.co].

296 INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP). "*AVANZA PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS*" en *FORO NACIONAL: SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, UNA DÉCADA DE MISERIA Y EXCLUSIÓN*. ISP, Cali, 2004. [www.moir.org.co].

- *Ley 1176 de 2007*: Desarrolló al *Acto Legislativo 4 de 2007*, que creó asignación especial del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico y estableció proceso de certificación anual de distritos y municipios que adelanta la *Superintendencia de Servicios Públicos* y mediante el cual las entidades territoriales que obtienen la certificación continúan con la administración de los recursos del sistema general de participaciones del sector y aseguran la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.
- *Decreto 549 de 2007*: Reglamentó las *Leyes 142* y *143 de 1994*, *223 de 1995*, *286 de 1996* y *632 de 2000*, en relación con la contribución de solidaridad en la autogeneración, en especial en la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos.
- *Decreto 838 de 2005*: Modificó al *Decreto 1713 de 2002* sobre disposición final de residuos sólidos y dictó otras disposiciones.
- *Ley 812 de 2003*: Aprobó *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006*: *Hacia un Estado comunitario*.
- *Ley 732 de 2002*: Estableció plazos para realizar, adoptar y aplicar estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y precisó mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por estrato asignado.
- *Decreto 1713 de 2002*: Reglamentó las *Leyes 142 de 1994*, *632 de 2000* y *689 de 2001*, en relación con la prestación del servicio público de aseo y el *Decreto Ley 2811 de 1974* y la *Ley 99 de 1993* en relación con la gestión integral de residuos sólidos.
- *Decreto 990 de 2002*: Modificó la estructura de la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.
- El *Decreto 398 de 2002*: Reglamentó el *inciso 3* del *numeral 6.4* del *artículo 6* de la *Ley 142 de 1994*, relativo a municipios prestadores directos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- *Ley 715 de 2001*: Dictó normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los *artículos 151, 288, 356* y *357* (*Acto Legislativo 01 de 2001*) de la *Constitución Política* y otras normas para organizar la prestación de servicios de educación, salud, entre otros.
- *Ley 689 de 2001*: Modificó parcialmente la *Ley 142 de 1994*, en especial sobre empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, régimen tarifario, control y vigilancia, definiciones especiales, entre otras disposiciones.
- *Decreto 958 de 2001*: Creó la *Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios*.
- *Decreto 847 de 2001*: Reglamentó las *Leyes 142* y *143 de 1994*, *223 de 1995*, *286 de 1996* y *632 de 2000*, en relación con liquidación, cobro, recaudo y manejo de contribuciones de solidaridad y subsidios de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.
- *Ley 632 de 2000*: Modificó parcialmente las *Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995* y *286 de 1996*.
- *Decreto 955 de 2000*: Puso en vigencia el plan de inversiones públicas para los años 1998 a 2002.
- *Decreto 266 de 2000*: Suprimió y reformó regulaciones, trámites y procedimientos.
- *Decreto 556 de 2000*: Reglamentó al *artículo 121* de la *Ley 142 de 1994*, relativo a la toma de posesión para la administración de empresas de servicios públicos domiciliarios.
- *Decreto 421 de 2000*: Reglamentó el *numeral 4* del *artículo 15* de la *Ley 142 de 1994*, en relación con organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento *básico* en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas.
- *Decreto 302 de 2000*: Reglamentó la *Ley 142 de 1994*, en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

- *Ley 508 de 1999*: Expidió el *Plan Nacional de Desarrollo*, vigencia 1999 - 2002.
- *Decreto 2474 de 1999*: Reestructuró las *comisiones de regulación*, entre otras disposiciones.
- *Decreto 1180 de 1999*: Reestructuró las *comisiones de regulación* y dictó otras disposiciones.
- *Decreto 1122 de 1999*: Dictó normas para suprimir trámites, facilitar actividades de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la administración pública y fortalecer el principio de buena fe.
- *Decreto 1171 de 1999*: Creó la empresa de servicios públicos.
- *Decreto 1165 de 1999*: Reestructuró a la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.
- *Ley 489 de 1998*: Dictó normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, expidió disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los *numerales 15* y *16* del *artículo 189* de la *Carta Política*, entre otras disposiciones.
- *Ley 373 de 1997*: Modificó el *artículo 71* de la *Ley 142 de 1994* sobre conformación de las *comisiones de regulación*.
- *Artículo 51* de la *Ley 383 de 1997*: Se refirió a aplicación del impuesto de industria y comercio en la prestación de servicios públicos domiciliarios.
- *Decreto 3087 de 1997*: Reglamentó las *Leyes 142* y *143 de 1994*, *223 de 1995* y *286 de 1996*, en relación con liquidación, cobro, recaudo y manejo de contribuciones de solidaridad y subsidios en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por red física.
- *Ley 286 de 1996*: Modificó parcialmente las *Leyes 142* y *143 de 1994*, en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- *Ley 223 de 1995*: Se refirió a subsidios en instalación y conexión de sistemas de gas domiciliario, subvenciones y prestación del servicio de agua potable en sectores rurales y exenciones para empresas de servicios públicos domiciliarios.
- *Decreto 548 de 1995*: Compiló funciones de la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*, estableció su estructura orgánica, entre otras disposiciones.
- *Ley 152 de 1994*: Relativa a la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.
- *Ley 143 de 1994*: Estableció régimen para generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, concedió autorizaciones y dictó otras disposiciones en materia energética.
- *Decreto 1641 de 1994*: Reglamentó a la *Ley 142 de 1994*, en materia de prestación de servicios públicos de telefonía vigilado por la *Comisión de Regulación de Telecomunicaciones*.

También pertinente relacionar importantes *jurisprudencias* en esta materia:

- *Corte Constitucional*. *Sentencia T-273/12 de 2012*, magistrado ponente: *Nilson Pinilla Pinilla*: Decidió revocar el fallo del 26 de septiembre 26 de 2011, proferido por el *Juzgado Treinta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá*, que confirmó el dictado en agosto 22 de ese mismo año por el *Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal* de esta ciudad, dentro de la acción de *tutela* instaurada por ciudadana contra la *Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E. S. P., EAAB*. De esta forma, tuteló los derechos fundamentales a igualdad, dignidad humana, acceso al agua potable y debido proceso de la familia. Ordenó a la *EAAB*, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, a reconectar el servicio público domiciliario de acueducto.
- *Corte Constitucional*. *Sentencia C-284/97 de 1997*, magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonel*: Declaró *exequible* el *artículo 6* y apartes del *artículo 182* de la *Ley 142 de 1994*, referente a la autonomía de los municipios en la prestación de servicio público domiciliario.

- *Consejo de Estado*. *Fallo 917 de 2011*. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, sub-sección C, consejero ponente *Enrique Gil Botero*. Revocó la sentencia del 19 de mayo de 2005 proferida por la sub-sección A de la sección primera del *Tribunal Administrativo de Cundinamarca*, que había negado las pretensiones demandas. Así, protegió los derechos colectivos al acceso a servicios públicos, su prestación eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios, en especial a los subsidios a los grupos más necesitados.

5.4.2 GESTIÓN EN EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Dada la relevancia que gozan las tasas y los servicios públicos domiciliarios para la teoría y política fiscal, en las próximas secciones se desarrollarán aspectos cardinales que permiten complementar este tema.

Independiente del proceso seguido, sistema tradicional o novedoso, y del esquema de propiedad asumido, empresa pública, mixta o privada, se pueden distinguir tres tipos de actores, que permiten entender con mayor facilidad la gestión de las empresas de servicios públicos, precisados a continuación:

Operador público. Es el ente estatal encargado de fijar las políticas públicas, ejercer las competencias de vigilar y regular y conferir licencias o concesiones mediante convenios o contratos para la prestación de los servicios públicos. Se organiza de manera administrativa en la actividad o renglón que se desenvuelve el servicio público específico. A este se encontrarían adscritas o vinculadas las empresas prestadoras del servicio, si fuesen de índole públicas. Se refiere al organismo estatal responsable de la actividad económica sectorial, dentro de la organización funcional del Estado.

Gestor: Hace referencia a la empresa (pública, mixta o privada) que tiene a cargo el ejercicio de la actividad productiva y distributiva del servicio público. En relación con el léxico empresarial, se refiere a la entidad encargada de gestionar o administrar el servicio público.

Agente: Es el ciudadano. Actor al que se dirige la prestación del servicio. Potencialmente es cualquier habitante. Se incorporan dos tipos de individuos: Usuarios, demandantes efectivos del servicio, y contribuyentes, sujetos pasivos de los tributos, recursos que financian las políticas y actividades públicas, incluso subsidios, incentivos y transferencias.

Es indispensable realizar esta diferenciación para interpretar la financiación de servicios públicos. Cuando están a cargo del Estado se ejerce a través de tarifas, directamente relacionadas con la tasa o cobro por la prestación del servicio público, o mediante presupuesto público, transferencias apoyadas en recaudos, tributos actuales o futuros - endeudamiento - y cabe la opción de subsidios dirigidos a la comunidad y con cargo al gasto público. El financiamiento de servicios públicos a cargo de particulares puede ser a través de tarifas, que admiten subsidios o subvenciones del Estado para apoyar la actividad o favorecer a determinados usuarios. En ambos casos, es factible la aplicación de tarifas diferenciales, que permite a los estratos altos sufragar cifra superior al costo para subsidiar a los grupos sociales menos favorecidos de la sociedad, esquema denominado subsidio cruzado.

Se entiende por tarifa la relación porcentual aplicada sobre la base gravable en la determinación de tributos (impuestos, tasas o contribuciones). En el caso particular de servicios públicos, la tarifa está relacionada con la ejecutoria de tasas, instrumentos que incorporan *relación quid-pro-quo*, es decir, se supedita a la existencia de contraprestación directa por el servicio obtenido (pago por beneficio recibido)[297].

La gestión de los servicios públicos incluye diferentes etapas o procesos[298]:

297 Ver: JORGE GÓMEZ RICARDO. *PRESUPUESTO PÚBLICO COLOMBIANO: INSTRUMENTO PARA LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA FINANCIERA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Capítulo I. Pp. 60 a 64. ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994. Capítulo II. Pp. 50 a 54.

298 Este análisis se apoyó en los siguientes estudios: DANIELE ARCHIBUGI, GIUSEPPE CICCARONE, MAURO MARÉ, BERNARDO PIZZETTI E FLAMINIA VIOLATI. "*RELAZIONI TRIANGULARI NELLÉCONOMIA DEI SERVIZI PUBBLICI*" en *ECONOMIA PUBBLICA*. Anno XXX. No. 5. Franco Angeli, Roma, 2000. AUTORITÁ PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA. "*I CONTRATTI DI SERVIZIO. PRINCIPI GENERALI E APPLICAZIONE AI SERVIZI PUBBLICI DEL COMUNE DI ROMA*" in *RELAZIONE SUI SERVIZI*

1. *Tutela* o *protección a los usuarios*. Esta competencia está a cargo del Estado dentro de su función reguladora[299]. Propende defender los intereses de la comunidad frente a factibles abusos por condición favorable o concentración del gestor privado, público o mixto.

Se impulsan acciones como universalidad[300], garantizar buena calidad a precios razonables, acceder a la cantidad requerida socialmente, libertad de escogencia, no originar tratamientos discriminatorios a favor o en contra de diferentes agentes y proveedores de servicios[301], equidad, equilibrio entre oferta y demanda, entre otras.

2. *Financiamiento*. Como se expresó, las fuentes de financiación son: 1. Tarifas[302], directamente pagadas por los usuarios acorde con el uso del servicio (rango)[303] y en consideración a sus condiciones económicas (categoría)[304]. 2. Trasferencia, erogaciones causadas en el presupuesto público[305]. 3. Combinación de ambos sistemas.

La elección de la financiación es de carácter político y debe considerar principios básicos, como eficiencia, economía, eficacia, equidad, ecología, ética, beneficio, entre otros. La decisión de financiamiento es importante para determinar la cantidad producida y la asignación de recursos utilizados. Si se financia enteramente con trasferencias, el operador público decide la cantidad de servicios a ofrecer. Por el contrario, si el financiamiento se ejerce a través de tarifas, son los usuarios y gestores quienes determinan el grado de provisión. En situación intermedia, con combinación de ambos sistemas de financiación, inciden todos los agentes.

En la relación triangular de financiación entre actores se aprecia:

El gestor remunera al operador público a través de canon de arriendo (renta contractual), por consentir que aquel provea actividad reservada a las funciones del Estado, mediante contrato o convenio de concesión. En ocasiones, el operador público gira al gestor las transferencias, cuando se precisa subvención del servicio en favor de la comunidad.

El usuario paga tasas, referente a tarifas relacionadas con el usufructo del servicio público provisto por el gestor.

El ciudadano cancela tributos, que son utilizados por el Estado para desarrollar sus funciones, y se incorporan en el presupuesto público. Dentro de estas actividades se incluirían las transferencias realizadas por el Estado (operador público) a gestores para subsidiar servicios públicos, que beneficiarían a los usuarios.

PUBBLICI NELLA CITTÁ DI ROMA. Roma, gennaio, 1999. AUTORITÁ PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA. "*LE CARTE DEI SERVIZI: PRINCIPI ED ESPERIENZE NELL'AREA ROMANA*" in *RELAZIONE SUI SERVIZI PUBBLICI NELLA CITTÁ DI ROMA*. Roma, giugno, 1998. FRANCESCO GIAVAZZI, ALESSANDRO PENATI E GUIDO TABELLI (editores). *LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI E PRIVATIZZAZIONI*. Il Mulino, Bologna, 1998. FRANCESCO GIAVAZZI (editor). *LA CONCORRENZA NEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÁ*. Il Mulino, Bologna, 1998. MARIO BALDASSARRI, ALFREDO MASCHIATI E DIEGO PIACENTINO (editores). *THE PRIVATIZATION OF PUBLIC UTILITIES: THE CASE OF ITALY*. MacMillan, Houndmills, 1997. KENNETH JOSEPH ARROW. *SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUAL VALUES*. John Wiley, New York, 1963. HA JOON CHANG. "*THE ECONOMICS AND POLITICS OF REGULATION*" in *CAMBRIDGE JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 21. No. 6. Oxford University Press, Oxford, 1997. Pp. 703, ss.

299 Se aprecian dos tipos de controles: Externo, del cual se ha venido haciendo referencia, e interno, de carácter administrativo, para mejorar los resultados de la gestión, estableciendo funciones y procedimientos y resaltando deficiencias (para corregirlas) y fortalezas (para consolidarlas) generadas en la actividad empresarial, se ejerce acorde con esquemas que ejercen sistemas y procesos de calidad. Se propugna por disponer de plan de mejoramiento, que establece: Responsables, fechas límites, indicadores, procedimientos, entre otros alcances. Este último se ejerce en Colombia mediante las oficinas de control interno.

300 Evitar exclusión y discriminación, excepto aquellos beneficios de carácter social, que benefician a los grupos económicos menos favorecidos, como aplicación de tarifas diferenciales acordes con la estratificación socioeconómica, que propugnan por equidad, a través del subsidio cruzado

301 Ejemplo, no diferenciar entre operadores públicos, mixtos y privados.

302 Aplicadas a través del sistema de tasas.

303 Existen riesgos de generar distorsiones, ante la posibilidad de permitir uso indebido por parte de los usuarios favorecidos, debido a la presencia de costos bajos del servicio. El subsidio cruzado beneficia a usuarios con bajos recursos económicos, lo que permite servicios en condiciones sumamente benévolas, establece mecanismos que conducen a beneficios mayores a medida que se incrementa el uso (a mayor propensión al consumo menor tarifa promedio), originado usos irracionales (malgasto y desperdicios).

304 Propugnan por el logro de la equidad. En *Colombia* se usa la estratificación socioeconómica en predios habitacionales, para asegurar el subsidio cruzado, antiguamente se utilizó el avalúo catastral, valor financiero del inmueble, y uso económico para predios diferentes a los destinados a la vivienda.

305 Subsidios directos u otros estímulos fiscales, financiados con el presupuesto público mediante los recaudos obtenidos de los contribuyentes y responsables de los diferentes tributos.

3. *Organización* y *administración*. El operador público debe definir la naturaleza de la empresa (pública, mixta o privada), aspecto que conjuntamente con las características del mercado (competitivo o imperfecto) inciden en aspectos administrativos y organizativos.

En los sistemas *en el mercado* la situación competitiva o de imperfección resulta de la designación directa de los gestores por parte del operador público. En los esquemas *para el mercado* las condiciones de competitividad o imperfección resultan de procedimientos de selección ejercidos en dos fases por parte del operador público.

4. *Producción* y *provisión*. Depende de criterios empresariales[306] y aspectos técnicos[307]. Se persigue eficiencia, eficacia y economía.

Existe relación triangular entre actores (operador público, gestor y agentes), en la cual cada personaje juega rol específico.

El operador público en sistema democrático es elegido por los ciudadanos mediante sufragio universal, y en régimen autárquico se impone a través de la fuerza. Así, se convalida (delega) o se impone (somete) para ejercer políticas públicas y proceder en las escogencias económicas y sociales. Dentro de este marco de acción, los operadores públicos se encargan de determinar las políticas, efectuar la vigilancia y establecer quiénes asumen la provisión los servicios públicos.

Asimismo, el operador público gestiona la suscripción de contratos y concesiones con el gestor, compromisos que facultan jurídicamente la prestación y provisión de servicios públicos. Recibe canon a cambio de conceder a este la ejecución de actividad reservada al Estado.

El operador público define las fuentes de financiación (tarifas o transferencia) y cuál, qué, quién y cuánto[308] del servicio se va a proveer. En otras palabras, decide los aspectos de carácter macro del proyecto.

En esquemas demócratas los partidos políticos y sus candidatos deben presentar a los electores sus planes y programas de gobierno, voto programático, entre ellos los relativos a los servicios públicos, y, así, se dispondría de herramienta vital para los electores en su toma de decisiones.

El operador público puede ser de índole nacional, regional (departamental) o local (municipal), dependiendo del ámbito o entorno al que se otorga esta función o competencia.

El gestor se encarga de proveer (ofrecer) servicios públicos, para ello se suscribe contrato o convenio con el operador público, que obliga a su cumplimiento, satisfacer los términos de referencia y cancelar canon por obtener derechos de explotación.

El gestor es el actor que determina la organización, funcionamiento y administración de la empresa de servicios públicos. Determina aspectos de carácter micro del proyecto (*in-put* y *out-put*, recursos técnicos, administrativos y financieros). En su relación con los usuarios, el gestor se encarga de proveer el servicio y recaudar los recursos financieros, sean originados por tarifa (tasas) o por subsidios (transferencia).

Los ciudadanos (usuarios y contribuyentes) ejercen el voto (preferencias y decisiones, en el sistema demócrata) para definir sus preferencias por los operadores públicos y perciben los efectos de las acciones de políticas y decisiones públicas impartida por estos[309]. Los usuarios son los demandantes efectivos de los servicios públicos y los encargados de retribuir por el servicio recibido (pagan tasas). A los ciudadanos, en general, se dirige la provisión de servicios y son contribuyentes y responsables de los tributos.

En relación con la propiedad se destacan esquemas público y privado. Además, existe el mixto o híbrido,

306 Presupuesto disponible, financiación, costos, cantidad, precios, etc.

307 Combinación de factores, calidad, mínimos costos, máximos beneficios, estrategias de mercados, uso de materias primas, insumos y factores productivos, localización, etc.

308 Tiene juego en la definición del cuánto, siempre que el servicio se financie con transferencias.

309 Entre ellas se resaltan las actuaciones de *política fiscal*: Ejercicio con el gasto público, subsidios y otras erogaciones, y los tributos, impuestos, tasas y contribuciones.

que es opción interesante para aprovechar las fortalezas de ambos actores y aminorar sus deficiencias. Se presentan argumentos opuestos, que respaldan o impugnan la conveniencia de determinado sistema sobre el otro[310].

Se defiende la acción de los particulares con los siguientes argumentos:

- Mayor eficiencia. En el sentido de impulsar mejor uso de recursos económicos disponibles al exponerse una inversión (aportes de capital). En el sector público hay carencia de incentivos para alcanzar la eficiencia (indiferencia a la productividad en el funcionario público, al no operar sistemas de premios y castigos). Sin embargo, en la actualidad existen indicadores de gestión, que permiten calificar los resultados de las labores ejercidas por los funcionarios públicos.
- Auspicia la competencia. Al promover presencia de mecanismos flexibles del mercado, que hacen más efectiva y certera la determinación de los procesos productivos, distributivos y de consumo (a través de precios y costos reales).
- Remuneración acorde con la participación real de los factores productivos. Por esa razón, se determinan los estipendios conforme a las condiciones del mercado y la efectiva intervención de los factores en la actividad económica.
- Costos de transacciones menos onerosos en la esfera privada. Se evitan pagos adicionales y excesivos (sobornos, coimas, cohechos), que no son ajenos a escenarios públicos corruptos.
- Los actores públicos se consideran egoístas, piensan en función política, traducida en mayor burocracia, o en intereses personales, propios de la impudicia.
- Se arguye que el sector privado es proclive a generar ahorro e inversión, traducida en mayor producción y más disposición al auge económico.
- Dentro de esquema de libre empresa y mercado hay mayor propensión a atraer al capital extranjero. La economía de mercado es más expedita a la recepción de inversión extranjera, que es alérgica a la excesiva intervención estatal.
- El sector privado es más ágil para incorporar desarrollos tecnológicos y asegurara mayor evolución de los mercados. Es más expedito a generar modernidad y dinámica en los procesos.
- El traslado de actividades que tradicionalmente asumía el Estado a particulares conduce a alivio fiscal. En consideración a la incidencia negativa sobre las finanzas públicas de deficientes gestiones administrativas, elevado peso burocrático y altos grados de corrupción.
- Igualmente, con la cesión de entidades al sector privado se generan recursos a favor del Estado. Al enajenar empresas públicas (privatización), se perciben ingentes recursos que podrán ser aprovechados en sus actividades funcionales.
- Con mayor acción privada en el proceso económico, se estima que se promociona la capacidad inventiva y las libertades.
- Se considera que la transferencia de la propiedad pública al sector privado conduce a transformar el papel del Estado de productor a regulador. Orientado a permitir actividad más propicia (en calidad y precios) y a centrar su ejercicio en fijación de políticas, controles y vigilancias.
- Ausencia de voces en el sector público. Al esquema estatal se critica la deficiente participación ciudadana en la determinación de las verdaderas necesidades y requerimientos de la comunidad. No es posible precisar el grado de preferencias por servicios y bienes públicos. Se arguye que en presencia de empresa privada se originan mecanismos de precios flexibles y competitivos, que se convierten en instrumentos certeros para determinar las preferencias.

310 Para mayor información, ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994. Capítulo II. Pp. 121, ss. Capítulo V. Pp. 366.

- Debido a deficiente planificación de algunos Estados se genera gran concentración territorial y por actividades. Se discurre que se atenta contra la adecuada distribución sectorial y geográfica.

En sentido contrario, se impulsa y defiende la presencia del Estado con los siguientes razonamientos:

- No es cierto que las empresas estatales siempre son menos eficientes. Existen numerosas ilustraciones que comprueban la gestión favorable de empresas públicas. Asimismo, el sector privado ha vivido situaciones de crisis. *Vickers* y *Yarrow*[311] concluyeron que la propiedad no es esencial para el logro de la eficiencia, lo importante es la estructura del mercado. La competencia es substancial. Se hace salvedad sobre la inconveniencia de cualquier tipo de imperfección, mas el monopolio en manos de particulares es más pernicioso que el público.
- La tendencia del libre mercado es suscitar monopolios. Se enuncia que al impulsarse la competencia, las empresas menos productivas deben salir del mercado, lo que genera sistema de depuración que permite en el mediano o largo plazo la subsistencia de sólo las más eficientes y, en el peor de los casos, solo subsiste una. Así, se origina situación de imperfección.
- El Estado cuenta con mayor capacidad instalada y recursos que los individuos, ello favorece la presencia de economías de escala. El capital privado podría ser limitado para cumplir metas de crecimiento y objetivos de políticas macro. También, podría ser insuficiente para atender la infraestructura que demandan las grandes inversiones. Este fue el principal argumento para sustentar el proceso de estatismo experimentado en la primera mitad del siglo XX.
- En el esquema público es factible incurrir en integración vertical, que favorece procesos homogéneos. Aún cuando en circunstancia podría conducir a entornos de monopolio natural.
- En el ámbito social existe propensión a suscitarse situaciones de economía de variedad, al ser proclive a generar gama amplia de productos y diversidad de portafolio de inversiones.
- Igualmente, favorece la reducción de costos de transacciones.
- La ganancia originada en el proceso económico es de índole social si la empresa es pública, mientras que es de carácter particular si el gestor es privado.
- Con la intervención estatal se impulsan propósitos de equidad, en el sentido que si la acumulación de ahorro e inversión se ejerce a través de determinadas élites privilegiadas se genera concentración de ingresos y riqueza.
- Para impulsar la máxima ganancia y evitar costos de oportunidad, la empresa privada ejerce comportamiento devastador o depredador, que conduce a situaciones de abusos, como calidades deficientes, precios excesivos, escasez por acaparamiento, etc.
- El sector privado solo produce servicios rentables desde el punto de vista financiero, originando insuficiencia de aquellos esenciales no lucrativos. Así, conduciría a deficiencias en la provisión de servicios indispensables como agua, alcantarillado, energía, gas, salud, educación, vivienda, nutrición, entre otros servicios, en especial cuando son orientados hacia grupos sociales frágiles o a lugares recónditos y pocos densos en materia de población. Para evitar este menoscabo es necesario recurrir a transferencia de subsidios, que podría distorsionar al mercado.
- Igualmente, existen servicios que, por sus características, deben ser suministrados obligatoriamente por el Estado como orden, justicia, defensa, seguridad, etc.
- El traslado de actividades públicas a particulares genera altos costos económicos y efectos sociales, que tienden a ser superiores si se suscita corrupción, preeminencia de intereses individuales e improvisación.

311 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 199. Pp. 64, ss.

- El Estado requiere disponer de recursos productivos e infraestructura para cumplir sus objetivos cardinales.

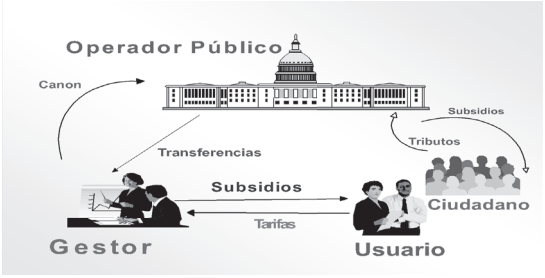
5.4.3 SERVICIOS PÚBLICOS: DEL ESQUEMA ORIGINADO EN EL MERCADO HACIA EL SISTEMA IMPULSADO PARA EL MERCADO

Se aprecian diferentes esquemas para administrar servicios públicos, acordes con el tipo de mercado y el sistema de asignación de gestores por parte del operador público. Se destacan: Monopolio en el mercado, competencia en el mercado, competencia para el mercado con selección de un gestor, competencia para el mercado con selección de varios gestores (monopolio local) y competencia para el oligopolio o competencia híbrida.

En síntesis, el sistema tradicional de administración generada '*en*' el mercado compite con el esquema novedoso orientado a la competencia '*para*' el mercado.

Su financiación se apoya en la aplicación de *tasas* que incorporan tarifas diferenciales. En este sentido, se hace énfasis en el beneficio por el uso racional, mas no se descarta incorporar matices de progresividad (subsidio cruzado). También por razones sociales, se podría incurrir en transferencias estatales, para subsidiar la demanda, mas no es la fuente primordial de financiación. Igualmente, el presupuesto público asegura la obtención de recursos con el cobro periódico del canon, al permitir que gestores ejerzan la actividad de provisión de servicios públicos, que se encuentra reservada al Estado.

FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



5.4.3.1 MONOPOLIO 'EN' EL MERCADO

Esta situación se caracteriza por la existencia de un solo *gestor* en el mercado, cuya presencia es definida directamente por la autoridad, operador público.

El único gestor que puede ser público (monopolio estatal, que es posible instituirlo por norma o por condiciones del mercado), privado (monopolio particular, beneficiado por la situación propia del mercado o por decisiones del operador público) o mixto (monopolio de capital compartido público y privado, sociedad de economía mixta, también puede surgir por norma jurídica o por circunstancias del mercado). Dentro de la relación triangular, el operador público, encargado de contratar y de regular, también es solo uno.

De esta forma, se genera relación de monopolio bilateral (monopolio, únicamente un gestor u oferente, y monopsonio, solo un contratante del servicio).

El monopolio en el mercado se caracteriza por dominio de un solo gestor, que restringe la oferta, por ausencia de rivalidad, de tal manera que es imperiosa la regulación estatal. Hay rigidez, dado que los mecanismos del mercado no operan, así las condiciones son propensas a abusos y a generar ganancias excesivas. El empresario orienta su actividad productiva a la situación en la cual el ingreso marginal es

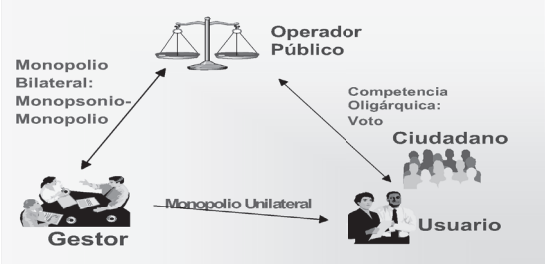
igual al costo marginal y, así, se suscitan precios rígidos[312].

En la relación entre usuario y gestor se genera monopolio unilateral, puesto que solo existe un oferente y muchos demandantes del servicio. Este caso, es propenso a situaciones indeseadas (abusos y escasez), de allí que es esencial la certera regulación del Estado para evitar deficiencias en la prestación del servicio.

La presencia de un solo gestor implica concentración, posición dominante, imperfección de mercado (que afectan las libertades) y exceso de reglamentación e intervención.

En la relación entre ciudadano y operador público se genera competencia oligárquica por el sufragio en escenario demócrata, puesto que en contexto de la rivalidad o mercado por el voto existen numerosos demandantes (votantes) y diversos oferentes (candidatos). El éxito de los aspirantes debe depender de sus programas y, luego de elegidos, su prestigio (gobernabilidad) debe estribar en el diseño y aplicación de sus políticas públicas. En situación de autocracia los gobernantes imponen de manera inconsulta sus decisiones, incurriendo en despotismo.

MONOPOLIO 'EN' EL MERCADO



5.4.3.2 COMPETENCIA 'EN' EL MERCADO

Este escenario incorpora varios gestores en el mercado, definidos por el operador público. La pluralidad de gestores permite incorporar oferentes de diferente índole (públicos, privados o híbridos). El operador ejerce la función de contratar o concesionar a los gestores.

El operador público permite pluralidad de gestores en la provisión del servicio. Pasar de monopolio a situación de competencia implica competitividad, desconcentración, liberalización y eliminación de excesos en reglamentación. Así, se favorecen las condiciones del mercado para lograr flexibilidad.

Dentro de la relación triangular, el operador público, encargado de contratar y de regular, es solo uno. De esta manera, se genera relación de monopsonio (un solo demandante y varios gestores u oferentes).

En la relación entre usuario y gestor se genera competencia bilateral, puesto que existe pluralidad de oferentes y de demandantes. En este caso, el mercado impone las reglas de juego. Si son pocos los gestores se genera oligopolio, con los inconvenientes propios de esta situación de imperfección. Si son muchos, en cambio, tiende a presentarse mercado competitivo.

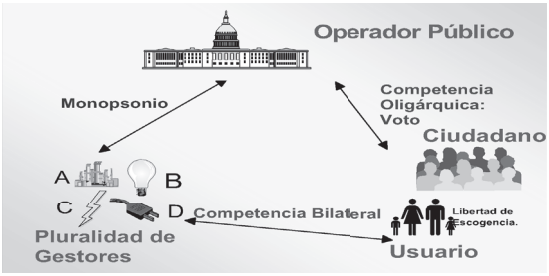
La competencia en el mercado se caracteriza por atomización de gestores, oferta libre y rivalidad escasamente regulada. Los mecanismos del mercado impiden a la empresa generar ganancias extraordinarias, que garantiza situación de óptima eficiencia en la asignación de los recursos, es decir, se logra situación en la cual el precio es igual al costo marginal[313].

---

312 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994. Capítulo II. Pp. 68, ss.

313 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994. Capítulo II. Pp. 62, ss. DANIELE ARCHIBUGI, GIUSEPPE CICCARONE, MAURO MARÉ, BERNARDO PIZZETTI E FLAMINIA VIOLATI. "*RELAZIONI TRIANGULARI NELL'ECONOMIA DEI SERVIZI PUBBLICI*" en *ECONOMIA PUBBLICA*. Anno XXX, no. 5. FrancoAngeli, Roma, 2000. P. 60.

COMPETENCIA 'EN' EL MERCADO



La tarifa podría estar regulada o determinada por los mecanismos del mercado. En el primer caso, implica acción de la autoridad (operador) para establecer el precio o tasa. El segundo es esquema flexible, que obedece a la propia competitividad. Para evitar distorsiones es conveniente el segundo sistema. El pago se deriva directamente del beneficio recibido, es proporcional a la prestación del servicio.

Ejemplos, de estos casos en *Colombia* son:

- Servicio de registro y anotación, actividad notarial y transporte público, cobrados con base en tarifas fijas determinadas por el operador público, donde prácticamente desaparece la condición de competitividad, no obstante la existencia de muchos gestores. La preferencia se limita solo a la mejor atención, elección en términos de calidad, la prestación del mejor servicio.
- Telefonía, también controlado, mas permite mayor grado de competencia, al promover diferentes alternativas al usuario.
- La salud familiar permite mayor grado de liberalidad, puesto que las tarifas de médicos, odontólogos y otros profesionales de la salud obedecen más a condiciones del mercado, el grado de eficiencia y el profesionalismo, que consolidan a estas actividades en el mercado y, acorde con ello, podrán exigir mayores tarifas. Igual, podrían incluirse servicios como mensajería y postal, en las cuales múltiples gestores permiten competitividad de tarifas, servicios y productos.

En la relación de ciudadano y operador público se genera competencia oligárquica en el mercado del voto, en condiciones democráticas. Existen cuantiosos demandantes (votantes) y varios oferentes (candidatos).

5.4.3.3 COMPETENCIA 'PARA' EL MERCADO

Como alternativa a los sistemas de monopolio y competencia 'en' el mercado, surge la competencia 'para' el mercado, en las que los operadores públicos ejercen dos fases. En la primera seleccionan a uno o varios gestores, incurriendo en proceso de escogencia entre numerosos candidatos. Así, se introducen factores de competencia, puestos de manifiesto en la elección. Luego, se accede a segunda etapa que, acorde con la cantidad de gestores escogidos, permite situaciones de competencia o imperfección, derivada de la relación entre oferentes y demandantes.

Existen tres esquemas básicos de competencia para el mercado: Selección de un gestor, elección de varios gestores que no compiten entre sí (operan en diferentes territorios, monopolio local) y escogencia de varios gestores que compiten entre sí (competencia híbrida u oligopólica).

Estas opciones presentan como ventaja que los gestores que compiten en escogencias sucesivas y temporales o transitorias se ven precisados a ofrecer buenas calidades y precios razonables de los servicios. De lo contrario, quedarían excluidos para nuevos eventos de concesiones.

La financiación depende de la alternativa escogida por el operador público. En el caso italiano, los servicios de energía, gas, teléfono y televisión se pagan con tarifas, mientras que los servicios de salud,

transporte, educación y actividades culturales son costeados ampliamente con transferencias (subsidios).

5.4.3.3.1 COMPETENCIA PARA EL MERCADO Y SELECCIÓN DE UN GESTOR

El operador ejerce la escogencia del gestor y determina lo referente a la contratación o concesión. Este entorno incluye dos fases: En un inicio, concurso entre varios candidatos, en la que se presenta situación clara de monopsonio (multiplicidad de oferentes y un solo demandante); luego, se ejerce selección de uno de los oferentes. Se incluye la opción de elegir gestores públicos, privados o mixtos.

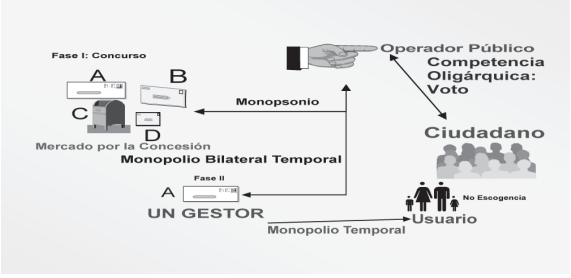
Es de gran interés la competencia para el mercado con selección del gestor, porque es comprensible la presencia de diversos monopolios, uno por cada localidad, zona o región. Ilustración es el caso de múltiples servicios públicos descentralizados de agua, un monopolio por cada municipalidad o por grupo limitado de localidades vecinas. Otro ejemplo es la provisión de hospital para conjunto homogéneo de vecinos al interior de ciudades grandes y medianas (por comunas o sectores), un centro de salud para una localidad pequeña o un grupo de pueblos con número reducido de habitantes. Igual sucede con casos como educación, acueducto, alcantarillado, recreación, mercados, centrales de abastecimiento, cementerios, entre otros.

El operador público es solo uno, al igual que el gestor. Así, se origina situación de monopolio bilateral (un demandante y un oferente). Se debe disponer de buen sistema de regulación para evitar los inconvenientes de las imperfecciones del mercado.

En la relación usuario y gestor se genera monopolio temporal, dado que existe un solo oferente y varios demandantes. El gestor es escogido para período de tiempo predeterminado, de allí el carácter de transitorio o temporal.

En la relación ciudadano y operador público se genera competencia oligárquica en el mercado del sufragio o voto. Existen cuantiosos demandantes (votantes) y varios oferentes (candidatos).

COMPETENCIA 'PARA' EL MERCADO: SELECCIÓN DE UN GESTOR



5.4.3.3.2 COMPETENCIA'PARA' EL MERCADO CON SELECCIÓN DE VARIOS GESTORES

El operador ejerce escogencia de varios gestores y establece las condiciones sobre contratación o concesión. También se incorporan dos fases. En principio, se ejerce concurso entre múltiples proponentes. Luego, el operador público efectúa la selección de algunos oferentes del número amplio de aspirantes. Existe opción de elegir gestores públicos, privados o híbridos. Cada elegido ejerce su accionar en espacio diferente, no presentándose competencia entre ellos, cada uno cubre diversos sectores de usuarios[314].

Para actividad como el transporte masivo local e interurbano a cargo del Estado, donde existen diversas rutas y usuarios ampliamente identificados, es recomendable el esquema competencia para el mercado

314 Esta situación es similar a la que operaba en *Bogotá* con el servicio de aseo público y recolección de basuras antes del 18 de diciembre de 2012.

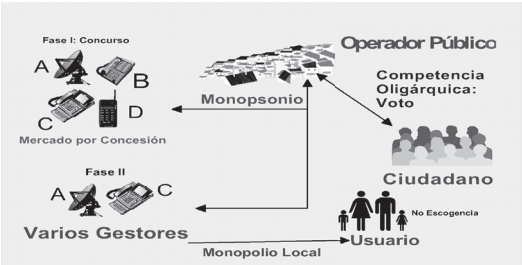
selección de varios gestores o competencia para el monopolio local. Otro caso podría ser el servicio de aseo y recolección de basuras.

El operador público es solo uno, mientras que los gestores son varios. Se presenta situación clara de monopsonio (múltiples oferentes y un solo demandante, operador).

En la relación de usuario y gestor se genera monopolio local, en el sentido que cada usufructuario es atendido por una determinada empresa. También tiene el carácter de temporal o transitorio, al seleccionarse gestores por período de tiempo específicos.

En la correspondencia entre ciudadano y operador público se genera también competencia oligárquica en el mercado del voto en sistema demócrata, al existir numerosos votantes y candidatos.

COMPETENCIA'PARA' EL MERCADO: SELECCIÓN DE VARIOS GESTORES



5.4.3.3.3 COMPETENCIA 'PARA' EL OLIGOPOLIO O COMPETENCIA HÍBRIDA

El operador ejerce escogencia de varios gestores y establece condiciones sobre contratación o concesión. Asimismo, se incorporan dos fases. Primero, se efectúa concurso para elección de ciertos oferentes de grupo amplio de proponentes. Después, se ejerce selección de varias firmas que compiten entre sí.

Los elegidos pueden prestar sus servicios a cualquier usuario y este tiene libertad de demandar entre los diferentes oferentes. Hay opción de escoger gestores (públicos, privados o mixtos)[315]. Este tipo de esquema es el más recomendado, puesto que conduce a mayor grado de competencia y libertad.

El esquema de competencia híbrida u oligopólica es recomendable aplicarlo en actividades como comunicaciones (transporte aéreo, férreo, marítimo, fluvial y terrestre de pasajeros y carga a larga distancia, telefonía fija y móvil, televisión, postal, etc.) y sistema financiero. Los gestores operan para grupo amplio de personas y sector geográfico extenso. La competencia favorece las condiciones del mercado, mas la regulación debe operar para evitar abusos a usuarios, como en el sistema de telefonía celular en *Colombia*.

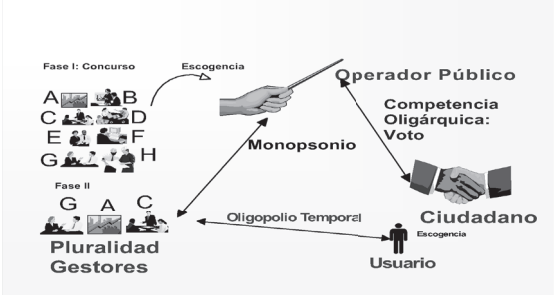
El operador público es único, mientras que los gestores son variados. Se presenta condición de monopsonio (múltiples oferentes y un demandante).

En la relación usuario y gestor se genera oligopolio temporal, (pocos oferentes y muchos demandantes) o competencia bilateral temporal (multiplicidad de clientes y pluralidad de gestores). Es de índole transitoria o por tiempo específico.

En la relación entre ciudadano y operador público se genera competencia oligárquica en el mercado del voto en sistema democrático. Presencia de numerosos votantes y candidatos.

315 Este caso se asimila al de la telefonía celular en la mayoría de países del mundo. Siendo algunos más competitivos que otros.

COMPETENCIA 'PARA' EL OLIGOPOLIO O COMPETENCIA HÍBRIDA



5.5 PAPEL DEL PRECIO EN LA REVELACIÓN DE PREFERENCIA POR ALGUNOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Anteriormente, al analizar la temática de la utilización de bienes públicos, se examinó la existencia de bienes y servicios que poseían condiciones de públicos y, sin embargo, negaban la posibilidad de admitir su acceso a todas las personas. Estos bienes disponen precios, lo que implica que solo pueden ser demandados por las personas que tengan los medios disponibles para llevar a cabo tal requerimiento. Este análisis es pertinente en sociedades con condiciones de libertad de oferta.

A continuación se ilustran ejemplos de este tipo de bienes: Parque perteneciente a edificios de condominios, que solo puede ser utilizado por sus residentes. Sala de cine que requiere del pago de boleta de entrada para disfrutar las películas, piscina de club social, a la que solo es permisible el acceso a sus accionistas e invitados, transporte masivo, estadio deportivo, cabina telefónica, museo, teleférico, entre muchas otras experiencias, que requieren del pago de determinado importe. Se puede advertir que los bienes y servicios que se ilustran cumplen con las condiciones que otorgan a determinados bienes su calificación de públicos. Puesto que estos bienes pueden ser consumidos de forma colectiva, son indivisibles en el consumo, causan externalidades a sus demandantes y aparecen en idéntica forma en dos funciones de utilidad diferentes; sin embargo, admiten aplicar precios, la libre intervención de la oferta y la demanda del mercado y la exclusión.

Para este tipo de bienes es fácil determinar el grado de preferencia de los individuos por ellos, dado que los mecanismos de precios y del mercado cumplen gran papel para resolver las predilecciones.

A este punto de vista se opone enérgicamente *Musgrave*, quien planteó lo siguiente: Las necesidades sociales "no pueden satisfacerse mediante el mecanismo del mercado porque su disfrute no puede sujetarse al pago de un precio"[316].

La disertación del profesor *Musgrave* es aplicable a la mayoría de bienes públicos, pero no a todos; tal definición no puede generalizarse para todos los bienes públicos, como se demostró anteriormente.

6. EXTERNALIDADES Y BIENES PÚBLICOS

6.1 ANÁLISIS DE EXTERNALIDADES

Las externalidades económicas (positivas o negativas) consisten en fenómenos que proporcionan apreciables beneficios o perjuicios a la sociedad[317]. Los actores afectados no impulsan o consienten de

316 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1968. P. 9.

317 También, algunos autores han definido: *Externalidad positiva* es el contexto del mercado que permite cantidades inferiores a las socialmente deseadas: en la producción implica que los costos sociales sean menores a los costos privados y en el consumo la existencia de menor grado de demanda frente a la socialmente deseada. *Externalidad negativa* es el entorno que genera cantidades superiores a las requeridas por la sociedad, referente en la producción a presencia de costos sociales mayores a los privados y en el consumo existencia de exceso de consumo

forma directa o indirecta los sucesos acaecidos. Así, la externalidad es entendida como acción favorable o nociva secuela de la vecindad, causada por agentes económicos cuya consecuencia afecta a procesos de producción, distribución o consumo ajenos a la actuación. El efecto externo positivo se causa por condiciones de solidaridad y armonía mutua para lograr provechos comunes y, en consecuencia, la autoridad gubernativa debe impulsarlo para suscitar beneficios sociales. En sentido inverso, la externalidad negativa es provocada por fallas del mercado y debe contemplar la opción de la intervención del Estado para evitarla, mediante regulación y supervisión. El entorno contemporáneo supera al horizonte formulado por los clásicos[318].

Sus características básicas son: Permite incidencias sobre cualquier tipo de estructura institucional en la que se ejercen interacciones sociales, al causar beneficios o costos a otros individuos, y sus efectos originan secuelas sobre la equidad y la eficiencia. Por ejemplo, valoración de bienes esenciales (*commodities* -mercancías o productos-, como medio ambiente), situación de imperfección del mercado, rigidez de precios, acaparamiento, entre otras situaciones. Las externalidades más simples son originadas por bienes públicos.

Surgen problemas vinculados a la externalidad, en especial porque sus propiciadores no incorporan en la estructura de los estados financieros -costos o beneficios netos- de su actividad económica el cálculo financiero de sus efectos sociales. De esta forma, se ignora su incidencia sobre los demás agentes económicos, lo que justifica la intervención del Estado para compensar las secuelas sociales ocasionadas en el proceso económico, a través de impuestos o subsidios (denominada *solución de Pigou*).

Coase, con la edición del texto "*El problema del costo social*"[319], advirtió que la presencia de externalidades no necesariamente justificaba la intervención del Estado frente a la *solución de Pigou*, sino que solo se justificaba para garantizar derechos de propiedad de los individuos sobre bienes públicos, privados o mixtos. El siguiente aparte resume la posición de *Coase*: "Este trabajo se refiere a las actividades de empresa que tienen efectos perjudiciales en otras. El ejemplo más común es el causado por el humo de fábrica que provoca efectos nocivos en los que ocupan las propiedades vecinas. El análisis económico de tal situación se ha realizado usualmente en términos de divergencia entre el producto privado y social de la fábrica, siguiendo el tratamiento de *Pigou* en *The economics of welfare*. La conclusión a la que parece haber conducido este tipo de análisis a la mayoría de los economistas es que sería deseable responsabilizar al dueño de la fábrica por el daño causado a los afectados por el humo, o, alternativamente, fijar impuesto variable al propietario de la fábrica según la cantidad de humo producido, equivalente en términos monetarios al daño que causa, o, finalmente, excluir a las fábricas de los distritos residenciales (y presumiblemente de otras zonas en las que el humo tendría efectos perjudiciales). Mi opinión es que los cursos de acción sugeridos son inadecuados porque conducen a resultados que no son necesariamente deseables"[320].

Prosiguiendo su análisis concluyó: "La discusión del problema de efectos nocivos (cuando se toman en cuenta costos de transacciones de mercado) es muy inadecuada. Pero, por lo menos, se ha aclarado que el problema es elegir los arreglos sociales adecuados para manejar los efectos nocivos. Todas las soluciones tienen costos y no hay razón para suponer que la regulación del Estado será beneficiosa, aunque el problema no esté bien manejado por el mercado o por la empresa. Visiones satisfactorias de política solo

---

frente al socialmente deseado.

318 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JEAN-BAPTISTE SAY. *TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA*. V. Oliva, Gerona, 1839.

319 RONALD HARRY COASE. *EL PROBLEMA DEL COSTO SOCIAL* en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 392-417. [Del original: RONALD HARRY COASE. "*THE PROBLEM OF SOCIAL COST*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. University of Chicago Press, Chicago, 1960]. *Ronald Coase* es considerado fundador del *análisis económico del derecho* y precursor de la *nueva economía institucional*. Premio Nobel 1991. Ver también: RONALD HARRY COASE. *THE FIRM, THE MARKET AND THE LAW*. University of Chicago Press, Chicago, 1988. RONALD HARRY COASE. *ESSAYS ON ECONOMICS AND ECONOMISTS*. University of Chicago Press, Chicago, 1994.

320 RONALD HARRY COASE. "*EL PROBLEMA DEL COSTO SOCIAL*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 392-417.

pueden provenir de estudio consciente de cómo el mercado, las empresas y el gobierno manejan, en la práctica, el problema de los efectos nocivos"[321].

Se colige del análisis de *Coase* que el problema radica en definir los derechos de propiedad y asegurar el desarrollo de los mercados que admitan la negociación de estos derechos. Precisamente, el denominado *teorema de Coase* infiere la carencia de costes de transacción, que permite que la asignación de recursos sea siempre eficiente, independiente de la distribución de los derechos de propiedad. Se ejerce en entorno que asegura capacidad para ejercer la libertad de elección, decidir referente al bien o servicio a producir y autonomía para establecer los costos de transacción de los derechos de propiedad. Cuando existen costos de transacción de los derechos de propiedad, incluso bajos, es posible que se suscite ineficiencia; sin embargo, es posible minimizar sus efectos.

Coase[322] defendió el derecho de propiedad como principio básico del funcionamiento de la economía de mercado, protegidos y enmarcados por la ley, dado que si el "sistema de los derechos de los individuos fueran ilimitados, existiría esquema en el que no habría móviles por adquirir".

Algunos tratadistas[323] interpretan el concepto de externalidades como ausencia de mercados. Si se describiese la externalidad como la suma de efectos esenciales (ruido, contaminación, congestión, erosión, estrés, etc.), se podría construir modelo acomodado a la estructura de la teoría del equilibrio general competitivo, que podría derivarse dentro de la configuración de *Pareto eficiente*. La falla del mercado no depende solo de las interdependencias (externalidades), sino también de la ausencia de mercados o del grado de amplitud de los mercados para algunos bienes y servicios básicos, que generan ineficiencias. En ausencia de mercado potencial, los individuos eligen situaciones que pueden afectar a otros, aun cuando enfrenten múltiples restricciones. Las soluciones podrían surgir al instaurar incentivos, con el fin de disminuir daños causados o compensar a damnificados, que asiente la intervención del Estado o gestiones institucionales.

Arrow[324] propuso definición alternativa de externalidad, que ubicó en mercados competitivos pretendiendo lograr situación de *Pareto eficiente*[325]. Esta formulación puede ser caracterizada por equilibrio competitivo. La cuantía que el individuo demanda depende de las decisiones de otros agentes en condiciones de precio competitivo y es interpretada como actuación endógena al sistema económico y no controlable.

También, surgieron críticas a la teoría de las externalidades derivadas de aportes como los modelos de asimetría de información, selección adversa, riesgo moral, costos de transacción, principal y agentes, revelación de preferencias y dotaciones de información y tecnologías. En general, sugieren que las operaciones de mercados competitivos caracterizados por restricciones (externalidades u otras) pueden lograr alto grado de eficiencia en el producto, a través de alternativas organizacionales impulsadas por estructuras institucionales.

La *asimetría de información*[326] hace referencia a que los diferentes agentes económicos que intervienen

321 RONALD HARRY COASE. "*EL PROBLEMA DEL COSTO SOCIAL*". Id. P. 402.

322 RONALD HARRY COASE. *LA EMPRESA, EL MERCADO Y LA LEY*. Alianza, Madrid, 1994.

323 NICHOLAS GREGORY MANKIW. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. MCGRAW HILL, Madrid, 2002. Cap. X y XI. WILLIAM BRAINARD Y FANG HANMING. *EXTERNALITY VS. PUBLIC GOODS*. Duke University, Durham, 2003. FRED E. FOLDVARY Y DANIEL B. KLEIN. "*THE HALF-LIFE OF POLICY RATIONALES: HOW NEW TECHNOLOGY AFFECTS OLD POLICY ISSUES*" en *KNOWLEDGE, TECHNOLOGY AND POLICY*. Vol. 15, no. 3. Springer, New York, 2002. Pp. 82-92. GARRETT HARDIN. "*THE TRAGEDY OF THE COMMONS*" en *SCIENCE 13*. Vol. 162, no. 3859. American Association for the advancement of Science, New York, 1968. Pp. 1243-1248. JEAN-JACQUES LAFFONT. "*EXTERNALIDADES*" en *EL NUEVO DICCIONARIO PALGRAVE DE ECONOMÍA*. Palgrave & MacMillan, Nueva York, 2008.

324 KENNETH JOSEPH ARROW. "*THE ORGANIZATION OF ECONOMIC ACTIVITY: ISSUES PERTINENT TO THE CHOICE OF MARKET VERSUS NON-MARKET ALLOCATION*" en *PUBLIC EXPEDITURES AND POLICY ANALYSIS* de ROBERT H. HAVEMAN Y JULIUS MARGOLIS. Markham, Chicago, 1970.

325 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946 [original: VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927]. VILFRIDO PARETO. *FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA MODERNA: CIENCIA SOCIAL Y ECONOMETRÍA*. Instituto Politécnico Nacional y Colegio nacional de Economistas, México, 1991. 2 tomos.

326 JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*MONOPOLY, NON-LINEAR PRICING AND IMPERFECT INFORMATION: THE INSURANCE MARKET*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 44, no. 3. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1977. Pp. 407-430. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EQUILIBRIUM IN PRODUCT MARKETS WITH IMPERFECT INFORMATION*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 69, no. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1979. Pp. 339-345. BRUCE CORMAN NORBERT GREENWARD Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EXTERNALITIES IN ECONOMICS WHITH IMPERFECT INFORMATION AND INCOMPLETE MARKETS*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMIC*. Vol. 101, No. 2.

en determinada actividad no disponen idéntica información. De tal manera, que algunos de ellos gozan de ventajas sobre sus rivales, por su mayor conocimiento de la situación, lo que asegura proceso perverso e indeseable. Esta tesis contradice importantes supuestos defendidos por los *autores clásicos* y *neoclásicos* implícitos en la consideración sobre el conocimiento cabal del mercado, precepto fundamental para precisar la existencia de sistema de competencia perfecta en condiciones de eficiencia, que impulsa la no intervención del Estado en el proceso económico. La *información asimétrica* es congruente con imperfecciones del mercado e ineficiencias económicas. Ilustración de situación de *información asimétrica* es el mayor conocimiento que tiene el productor en relación con el consumidor, que le otorga ventajas en la determinación de los precios. Esta misma situación se genera en la relación empleador en relación con empleado para estipular los salarios, prestamista frente al prestatario para establecer las tasas de interés, entre muchas otras relaciones en las que existen agentes con situación favorable frente a otros en el ejercicio de determinadas gestiones económicas. La presencia de *asimetría de información* propicia como secuela los sucesos denominados *selección adversa* y *riesgo moral*.

La *selección adversa* o *escogencia negativa*[327] es fenómeno proclive de presentarse en actividades crediticias, aseguradoras, mercado de usados, entidades prestadoras de salud y otras análogas. Este léxico es utilizado en disciplinas como economía, finanzas, administración, mercadeo y estadística para designar alto riesgo. Hace referencia a la indebida elección de productos o usuarios que inducen a resultados nocivos, por efecto de *asimetría de información* entre oferentes y demandantes. También, es relativo a preferencias para otorgarles mayor atención a usuarios que disponen gran propensión a incumplir o presentan amplia posibilidad de siniestro frente a otros que no presentan esas condiciones. En la literatura económica se designa para indicar la existencia de inadecuada calidad de colateral. En circunstancias, los preferidos muchas veces resultan ser los clientes menos rentables. A continuación se observarán algunas vivencias:

Oxford Journals, Oxford, 1986. P. 229-264. JOSEPH EUGENE STIGLITZ Y ANDREW WEISS. "*CREDIT RATIONING IN MARKETS WITH IMPERFECT INFORMATION*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 71, no. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1981. Pp. 393-410. KENNETH JOSEPH ARROW. "*THE PROPERTY RIGHTS DOCTRINE AND DEMAND REVELATION UNDER INCOMPLETE INFORMATION*" en *ECONOMICS AND HUMAN WELFARE* de MICHAEL JAY BOSKIN. Academic Press, New York, 1979. PP. 23-39. GEORGE ARTHUR AKERLOF. *THE FINANCIAL REPORTING ENVIRONMENT: ADVERSE SELECTION AND MORAL HAZARD PROBLEMS IN CAPITAL MARKETS*. Harvard University. Harvard Business School, Cambridge, 2001. GEORGE ARTHUR AKERLOF. "*THE MARKET FOR LEMONS: QUALITY UNCERTAINTY AND THE MARKET MECHANISM*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 84, no. 3. Oxford Journals, Oxford, 1970. Pp. 488-500. BRIAN HILLIER. *THE ECONOMICS OF ASYMMETRIC INFORMATION*. MacMillan, Londres, 1997. IAN MOLHO. *THE ECONOMICS OF INFORMATION: LYING AND CHEATING IN MARKETS AND ORGANIZATIONS*. Blackwell, Oxford, 1997. JEAN JACQUES LAFFONT Y JEAN TIROLE. *A THEORY OF INCENTIVES IN PROCUREMENT AND REGULATION*. MIT Press, Cambridge, 1993. JEAN TIROLE. *LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL*. Ariel Economía, Barcelona, 1990 [Versión Original: JEAN TIROLE. *THE THEORY OF INDUSTRIAL ORGANIZATION*. MIT Press, Cambridge, 1988]. BERNARD SALANIÉ. *THE ECONOMICS OF CONTRACTS: A PRIMIER*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997. GEREMY C. GREENWOOD Y R. PRESTON MCAFEE. "*EXTERNALITIES AND ASYMMETRIC INFORMATION*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMIC*. Vol. 106, no. 1. Oxford Journals, Oxford, 1991. P. 103-121. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE ECONOMICS OF INFORMATION*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 69, no. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1961. Pp. 213-225. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*IMPERFECTIONS IN THE CAPITAL MARKET*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 75, no. 3. University of Chicago, Chicago, 1967. Pp. 287-292. DAVID AUSTEN-SMITH. "*ALLOCATING ACCESS FOR INFORMATION CONTRIBUTIONS*" en *THE JOURNAL OF LAW, ECONOMICS AND ORGANIZATION*. Oxford University Press, Oxford,1998. JONATHAN BENDOR, SERGE TAYLOR Y ROLAND VAN GAALEN. "*POLITICIANS, BUREAUCRATS AND ASYMMETRICAL INFORMATION*" en *AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*. Vol. 31, no. 4. Rice University, Houston, 1987. Pp. 796-828.

327 GEORGE ARTHUR AKERLOF. *THE FINANCIAL REPORTING ENVIRONMENT: ADVERSE SELECTION AND MORAL HAZARD PROBLEMS IN CAPITAL MARKETS*. Harvard University. Harvard Business School, Cambridge, 2001. GEORGE ARTHUR AKERLOF. "*THE MARKET FOR LEMONS: QUALITY UNCERTAINTY AND THE MARKET MECHANISM*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 84, no. 3. Oxford Journals, Oxford, 1970. Pp. 488-500. BRUCE CORMAN NORBERT GREENWARD. *ADVERSE SELECTION IN THE LABOR MARKET*. Garland Press, New York, 1979. KENNETH JOSEPH ARROW. "*THE PROPERTY RIGHTS DOCTRINE AND DEMAND REVELATION UNDER INCOMPLETE INFORMATION*" en *ECONOMICS AND HUMAN WELFARE* de MICHAEL JAY BOSKIN. Academic Press, New York, 1979. BRUCE CORMAN NORBERT GREENWARD Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EXTERNALITIES IN ECONOMICS WHITH IMPERFECT INFORMATION AND INCOMPLETE MARKETS*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMIC*. Vol. 101. Oxford Journals, Oxford, 1986. DAVID GENESOVE. "*ADVERSE SELECTION IN THE WHOLESALE USED CAR MARKET*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 101, no. 4. University of Chicago, Chicago, 1967. Pp. 644-665. BENJAMIN EDELMAN. "*ADVERSE SELECTION IN ONLINE TRUST CERTIFICATIONS AND SEARCH RESULTS*" en *JOURNAL ELECTRONIC COMMERCE RESEARCH AND APPLICATIONS*. Vol. 10, no. 1. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 2011. Pp. 17-25. ANDREU MAS-COLELL, MICHAEL DENNIS WHINSTON Y JERRY R. GREEN. *MICROECONOMIC THEORY*. Oxford University Press, New York, 1995. KENNETH SMALL, JAMES WANSLEY Y MATTHEW HOOD. *THE IMPACT OF SECURITY CONCENTRATION ON ADVERSE SELECTION COSTS AND LIQUIDITY: AN EXAMINATION OF EXCHANGE TRADED FUNDS* en *JOURNAL OF ECONOMICS AND FINANCE*. Vol. 36, no. 2. Academy of Economics and Finance (AEF), Pittsburgh, 2012. Pp. 261-281. Disponible en: [http://link.springer.com/journal/].

- Los créditos se otorgan a personas con amplia experiencia que, por lo general, presentan mayor riesgo para los prestamistas frente a los individuos que inician la actividad emprendedora, nuevos profesionales o quienes ingresan al mercado laboral. También, sucede que los clientes más riesgosos acuden de forma reiterada a la obtención de préstamos, lo que otorga grandes posibilidades de obtener el financiamiento por su conducta de perseverancia.

- Con frecuencia los seguros se otorgan a personas prestantes y con gran capacidad económica, que disponen de mucha edad y están cerca de la muerte, por lo que pueden catalogarse malos clientes, por disponerse de mayor riesgo. Asimismo, con asiduidad la entidad aseguradora otorga protección sin disponer información suficiente sobre algunas condiciones de su cliente, como por ejemplo si es fumador o bebedor. Este desconocimiento propicia grandes riesgos.

- Las entidades prestadoras de salud y responsables de pensiones manejan tarifas idénticas por grupos acorde con la estratificación socioeconómica, independientes de verificar otros aspectos esenciales, como edades y proclividad a enfermedades de sus nuevos afiliados, es decir, podría existir propensión a situaciones de morbilidad o mortalidad.

- También, es susceptible de *selección adversa* los mercados de usados (vehículos, vivienda, maquinarias, equipos, etc.). Al respecto, *George Akerlof*, premio Nobel de economía, desplegó su teoría sobre el *mercado de limones*[328]. Precisó que en el negocio de automotores de segunda mano, los oferentes conocen a cabalidad la calidad y la condición de los vehículos, aptitud que no dispone el comprador, lo que les permite dejar para ellos los mejores (cerezas) y vender los menos buenos (limones). Esto permite dejar por fuera del mercado las cerezas y ofrecer únicamente limones. Lo que supone que todos los carros usados no son buenos, incidiendo a propiciar precios bajos. Así, todos los vehículos que salen al mercado son afectados por estas conjeturas originando desvalorización en este tipo de género.

El *riesgo moral*[329] hace referencia a la propensión de determinados agentes económicos de quedar involucrados en situaciones delictivas o contrarias a la ética por efectos de otros, que disponen la totalidad de la información de forma íntima. En efecto, existe *información asimétrica*. Corresponde a situaciones donde personajes disponen información de carácter secreta sobre sus propias conductas, pero, no obstante, terceros deben asumir responsabilidades y sufrir secuelas por motivo de esas actuaciones, debido a los riesgos contraídos con antelación. La persona ajena a las acciones debe soportar los costos o perjuicios derivados. Muchas veces se debe responder por actos fraudulentos que son cometidos por otros. Este fenómeno ha estado presente en las grandes crisis económicas de finales del siglo XX y de principios del XXI. En realidad, obedece a gestiones antiéticas y no inmorales, como precisa el léxico. Es concepto de índole económico, incorporado en la *teoría de agente-principal*.

---

328 GEORGE ARTHUR AKERLOF. *THE FINANCIAL REPORTING ENVIRONMENT: ADVERSE SELECTION AND MORAL HAZARD PROBLEMS IN CAPITAL MARKETS*. Harvard University, Cambridge, 2001. GEORGE ARTHUR AKERLOF. "*THE MARKET FOR LEMONS: QUALITY UNCERTAINTY AND THE MARKET MECHANISM*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 84, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1970. Pp. 488-500.

329 GEORGE ARTHUR AKERLOF. *THE FINANCIAL REPORTING ENVIRONMENT: ADVERSE SELECTION AND MORAL HAZARD PROBLEMS IN CAPITAL MARKETS*. Harvard University. Harvard Business School, Cambridge, 2001. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE BASIC ANALYTICS OF MORAL HAZARD*" en *SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMIC*. Vol. 90, no. 3. John Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 1988. Pp. 383-413. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE WELFARE ECONOMICS OF MORAL HAZARD*" en *RISK, INFORMATION AND INSURANCE: ESSAYS IN MEMORY* de KARL H. BARCH Y H. LOUBERGÉ. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 1989. Pp. 91-122. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EQUILIBRIUM IN COMPETITIVE INSURANCE MARKETS WITH MORAL HAZARD*" en *NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH* en *WORKING PAPERS*. No. 3588. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1991. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE ECONOMICS OF INFORMATION*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 69, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1961. Pp. 213-225. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*RISK, INCENTIVES AND INSURANCE: THE PURE THEORY OF MORAL HAZARD*" en *THE GENEVA PAPERS*. Vol. 8, No. 26. Social Sciences Edition, Genova, 1983. Pp. 4-33. THIMOTY LANE Y STEVEN PHILLIPS. *RIESGO MORAL: ¿ALIENTA EL FINANCIAMIENTO DEL FMI LA IMPRUDENCIA DE PRESTATARIOS Y PRESTAMISTAS? TEMAS DE ECONOMÍA XXVIII*. Fondo Monetario Internacional, Washington, 2002. CAROL ANNE HEIMER. *REACTIVE RISK AND RATIONAL ACTION: MANAGING MORAL HAZARD IN INSURANCE CONTRACTS*. University of California Press, Berkeley, 1989. PAUL ROBIN KRUGMAN Y MAURICE OBSTFELD. *INTERNATIONAL ECONOMICS: THEORY & POLICY*. Pearson Addison Wesley, Boston, 2006 [Ver: "*THE POSSIBILITY THAT YOU WILL TAKE LESS CARE TO PREVENT AN ACCIDENT IF YOU ARE INSURED AGAINST IT IS CALLED MORAL HAZARD*". Pp. 591, ss]. PAUL ROBIN KRUGMAN Y ROBIN WELLS. *MACROECONOMÍA: INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA*. Reverté, Barcelona, 2007.

En economía, la denominada *teoría del agente-principal*[330] estipula el acervo de escenarios suscitados en la relación entre dos actores económicos antípodas, donde uno de ellos ejerce el rol de principal, propietario o accionista, mientras el otro asume el oficio de agente, gerente o gestor. En este vínculo prevalece la asimetría informativa en doble vía. Los conocimientos de ambos agentes no son compartidos de manera idéntica. El principal posee conocimientos estratégicos que no son comunicados a los agentes. De forma análoga, el apoderado no socializa todas sus experiencias y aptitudes con los dueños o jerarcas de la organización corporativa. Estas deficiencias o carencias en la información, conocimiento imperfecto o asimétrico, surge desde el mismo momento que se ejerce el convenio, acuerdo o contrato. Por ejemplo, en el instante de la vinculación laboral a la empresa se omite información esencial de ambas partes en el propio contrato. La *teoría del agente-principal* también hace énfasis en el análisis de la delegación de autoridad, que se refiere al traslado en la toma decisiones del inversionista al representante, que precisa amplios riesgos. Este modelo opera para las instituciones públicas y las empresas privadas. En el sector estatal, también podría interpretarse en la delegación que ejerce la ciudadanía a través del voto a sus elegidos (funcionarios electos y de manera indirecta a la totalidad de sus colaboradores, es decir, la burocracia). En todo caso, lo más relevante de todas estas relaciones es la forma como cada agente impulsa sus propios intereses, convirtiéndose en auténtica teoría de juegos, en la que la asimetría de información ejerce papel protagónico. Existe marcado conflicto entre las partes. En esta disputa, se pierde gran parte del control que debería disponer el principal sobre el subalterno, que diluye la significación de finalidades esenciales como alcanzar los propósitos impulsados y asegurar el cumplimiento de los intereses de los principales. Los agentes disponen mayor acceso a la información, impulsan sus propios intereses por encima de los propietarios, recurren a su poder de discrecionalidad para lograr sus fines y provocan pérdida residual a los principales. Las herramientas que disponen los propietarios son: Mayores supervisiones, controles y monitorías (revisoría fiscal, control interno, auditoría externa), esquemas que impulsen la productividad de los gerentes (estímulos positivos y negativos), seguimientos de programas y planes, medición de indicadores y sistemas de calidad. La aptitud ante el riesgo también es antagónica; los principales son enemigos del riesgo y prefieren diversificarlo, mientras los agentes son amantes del riesgo. De esta relación, es proclive surgir el fenómeno del riesgo moral, en el que unos deben responder por los actos del otro.

La *teoría de costos de transacción*[331] concierne a análisis teórico y práctico ejercido en el área de estudio

330 DOUGLAS R. EMERY, JOHN D. FINNERTY Y JOHN D. STOWE. *FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA*. Pearson educación, méxico, 2000. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*PRINCIPAL AND AGENT*" in *THE NEW PALGRAVE: A DICTIONARY OF ECONOMICS* de JOHN EATWELL, MURRAY MILGATE Y PETER K. NEWMAN. MacMillan, London, 1987. WAYNE PARSONS. *POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. FLACSO, México, 2007. SEAN GAILMARD. "*POLITICS PRINCIPAL-AGENT PROBLEMS AND PUBLIC SERVICE MOTIVATION*" en *INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL*. Vol.13, No. 1. University of California Press, Berkeley, 2010. Pp. 35-45. NORMAN E. BOWIE Y R. EDWARD FREEMAN (eds). *ETHICS AND AGENCY THEORY: AN INTRODUCTION*. Oxford University Press, New York, 1992. RICHARD W. WATERMAN Y KENNETH J. MEIER. "*PRINCIPAL-AGENT MODELS: AN EXPANSION?*" en *JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY*. Vol. 8, No. 2. Oxford University Press, Oxford, Online, 1998. Pp. 173-202.

331 OLIVER EATON WILLIAMSON. *MARKETS AND HIERARCHIES: ANALYSIS AND ANTITRUST IMPLICATIONS*. MacMillan, New York, 1975. OLIVER EATON WILLIAMSON. *THE ECONOMICS INSTITUTIONS OF CAPITALISM : FIRMS, MARKETS, RELATIONAL CONTRACTING*. The Free Press, New York, 1975. OLIVER EATON WILLIAMSON. *THE ECONOMICS OF ORGANIZATION: THE TRANSACTION COST APPROACH* en *AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY*. Vol. 87, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1981. Pp. 548-577. OLIVER EATON WILLIAMSON. *L´ORGANIZZAZIONE ECONOMICA: IMPRESE, MERCATI E CONFRONTO POLICO*. Il Mulino, Bologna, 1991. OLIVER EATON WILLIAMSON. *LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DEL CAPITALISMO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989. RONALD HARRY COASE. *THE FIRM, THE MARKET AND THE LAW*. University of Chicago Press, Chicago, 1988. RONALD HARRY COASE. *ESSAYS ON ECONOMICS AND ECONOMISTS*. University of Chicago Press, Chicago, 1994. DOUGLASS CECIL NORTH. *ISTITUZIONI, CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE, EVOLUZIONE DELL´ECONOMIA*. Il Mulino, Bologna, 1990. DOUGLASS CECIL NORTH. *STRUCTURE AND CHANGE IN ECONOMIC HISTORY*. W. W. Norton & Company, New York, 1981. AVINASH DIXIT. *THE MAKING OF ECONOMIC POLICY: A TRANSACTION-COST POLITICS PERSPECTIVE*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996. JEAN TIROLE. *TEORIA DELL´ORGANIZZAZIONE DELL´IMPRESA: TEORIA DELL´IMPRESA, ANALISI TEORICA DEI MERCATI: MONOPOLIO, OLIGOPOLIO E CONCORRENZA. INTERAZIONE STRATEGICA E TEORIA DEI GIOCHI*. HOEPLI, Milano, 1995. HAROLD DEMSETZ. "*THE COST OF TRANSACTING*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 82, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1968. Pp. 33-53. HERBERT SIMON. *ADMINISTRATIVE BEHAVIOR: A STUDY OF DECISION-MAKING PROCESSES IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION*. The Free Press, New York, 1947. HERBERT SIMON. "*THEORIES OF BOUNDED RATIONALITY*" en *DECISION AND ORGANIZATION: A VOLUME IN HONOR OF JACOB MARSCHAK* de C. B. MCGUIRE, ROY RADNER Y KENNETH JOSEPH ARROW. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1972. Cap. 8. Pp. 161-176. JOSÉ AYALA ESPINO. *INSTITUCIONES Y ECONOMÍA: UNA INTRODUCCIÓN AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999. ALFRED DUPONT CHANDLER JR. *STRATEGY AND STRUCTURE: CHAPTERS IN THE HISTORY OF THE AMERICAN INDUSTRIAL ENTERPRISE*. MIT Press, Cambridge, 1962. ALFRED DUPONT CHANDLER JR. *MANAGERIAL HIERARCHIES*. Harvard Univer-

de las organizaciones, dimensión que vincula varias disciplinas, como economía, administración pública y privada, gestión, ingeniería industrial, finanzas, sociología, filosofía, ciencias políticas, derecho económico y otras análogas. Pretende dilucidar la presencia de costos de intermediación procedentes de las diferentes fases existentes en esquemas organizacionales jerárquicos del entorno económico y administrativo. Considera que toda decisión económica incorpora costos precedentes a su concreción, tales como adquisición de información, desplazamientos, dedicación, tiempo, prevención, pagos a gestores, intermediarios y comisionistas, minimización de riesgos, entre otros; de tal manera, que para evitar estas erogaciones se deben buscar acuerdos institucionales o personales alternativos. Impulsa diferentes esquemas de colaboración entre empresas y, aun, sistemas de cooperación índole público-privado, como: Concesiones, convenios, coaliciones, consorcios, alianzas estratégicas, asociaciones, concurrencias, subcontrataciones, entre otras figuras. La *teoría de los costos de transacción* considera que para lograr gestión exitosa se deben ejercer actuaciones interdisciplinarias, con liderazgo de la economía y la organización administrativa. Se deben examinar diversos procesos, se destacan: Negociación, contratación, gobernanza, organización, planificación, decisión, elección, integración vertical, minimización de costos, legislación. La economía de costos de transacción concibe que para que la actividad económica sea exitosa se debe orientar roles distintos en las diferentes jerarquías para asegurar adecuada gobernanza, lo que precisa sistema ampliamente complejo. Algunos autores de la teoría de costos de transacción suponen que los agentes económicos disponen racionalidad limitada o restringida, al no disponer información cabal, poseer incertidumbres y temores y enfrentar estructura social compleja, que le impulsa actuar de forma oportunista, especuladora y utilitaria; así, para reducir estas deficiencias humanas plantean el desarrollo de organizaciones jerárquicas y establecer esquemas de asesorías y supervisiones. Además, precisaron que la eficiencia económica de la entidad depende de su propia organización y estructura interna.

En relación con las dotaciones de información y tecnologías[332] se plantea la trascendencia que ejerce la inversión para el logro de la eficiencia y el crecimiento económico en la actividad económica contemporánea. Se concibe que la inversión en el entorno actual requiere destinar ingentes recursos hacía la tecnología de la información, representada en equipos (hardware) y programas (software). Las empresas que no sigan estas pautas estarán destinadas a desaparecer. Los países que ejerzan dichas reglas son propensos a progresar.

La *teoría de la revelación de preferencias individuales*[333] consiste en método que propugna por dilucidar la mejor opción de consumo a través de evaluar la conducta de los demandantes. Presume que la elección

sity Press, Cambridge, 1980. CHESTER IRVING BARNARD. *LAS FUNCIONES DE LOS ELEMENTOS DIRIGENTES*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959. CHESTER IRVING BARNARD. *THE FUNCTIONS OF THE EXECUTIVE*. Harvard University Press, Cambridge, 1938. IAN RODERICK MACNEIL. *CONTRACTS: EXCHANGE TRANSACTIONS AND RELATIONS*. Foundation Press, Mineola, 1978.

332 DALE WELDEAU JORGENSON, HO MUN Y KEVIN J. STIROH. *INFORMATION TECHNOLOGY AND THE AMERICAN GROWTH RESURGENCE*. MIT Press, Cambridge, 2005. DALE WELDEAU JORGENSON Y VU MINH KHUONG. "*INFORMATION TECHNOLOGY AND THE WORLD ECONOMY*" en *SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 107, No. 4. Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 2005. Pp. 631–650. DALE WELDEAU JORGENSON, HO MUN Y KEVIN J. STIROH. "*PROJECTING PRODUCTIVITY GROWTH: LESSONS FROM THE U.S. GROWTH RESURGENCE*"en *ECONOMIC REVIEW*. Vol. 87, No. 3. Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta, 2002. Pp. 1-13. AMARTYA KUMAR SEN. "*ON WEIGHTS AND MEASURES: INFORMATIONAL CONSTRAINTS IN SOCIAL WELFARE ANALYSIS*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 45, No. 7. Universidad de Chicago, Chicago, 1977. Pp. 1539–1572. STEPHEN D. OLINER Y DANIEL E. SICHEL. "*INFORMATION TECHNOLOGY AND PRODUCTIVITY: WHERE ARE WE NOW AND WHERE ARE WE GOING*?" en *ECONOMIC REVIEW*. Vol. 87, No. Q3. Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta, 2002. Pp. 15-44. STEPHEN D. OLINER, DANIEL E. SICHEL Y DAVID M. BYRNE. "*IS THE INFORMATION TECHNOLOGY REVOLUTION OVER?*" en *WORKING PAPERS*. No. 4618. American Enterprise Institute, Washington, 2013.

333 KENNETH JOSEPH ARROW. *ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES*. Planeta - Agostini, Barcelona, 1994 [Versión original: KENNETH JOSEPH ARROW. *SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUAL VALUES*. John Wiley, New York, 1951]. DUNCAN BLACK. *THE THEORY OF COMMITTEES AND ELECTIONS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1958. PAUL ANTHONY SAMUELSON. *FOUNDATIONS OF ECONOMIC ANALYSIS*. Harvard University Press, Cambridge, 1947. PAUL ANTHONY SAMUELSON. *ECONOMICS: AN INTRODUCTORY ANALYSIS*. McGraw-Hill, New York, 1948. WALTER NICHOLSON. *TEORÍA MICROECONÓMICA: PRINCIPIOS Y APLICACIONES*. McGraw Hill, Madrid, 1997. Cap. V. GIOVANNI BATISTA ANTONELLI. *SULLA TEORIA MATEMATICA DELLA ECONOMIA POLITICA*. Malfasi, Genova, 1952. HOBART PEYTON YOUNG. "*GROUP CHOICE AND INDIVIDUAL JUDGEMENTS*" en *PERSPECTIVES ON PUBLIC CHOICE* de DENNIS C. MUELLER. Cambridge University Press, New York, 1997. Pp. 181-200. ESSAID TARBALOUTI. *ANALYSE ECONOMIQUE DU DROIT DE LA FAILLITE*. Tesis para optar al título de Doctorado en Ciencias Economicas. Dirección: BERNARD LEMENNICIER. Universidad de París II, París, 1999. AANUND Hylland Y RICHARD ZECKHAUSER. "*A MECHANISM FOR SELECTING PUBLIC GOODS WHEN PREFERENCES MUST BE ELICITED*" en KSG. Discussion Paper 70D. Harvard University, Cambridge, 1970. JAVIER DÍAZ BAY, PABLO CONEGLIANO QUIROGA Y AGUSTÍN CUARANDA. "*ELECCIÓN RACIONAL: PREFERENCIAS ORDINALES E INCONSISTENCIA CARDINAL. UN ABORDAJE EMPIRICO*" [academia.edu].

o preferencia del consumidor es explicada por sus hábitos de compra. La *teoría de la preferencia revelada* considera esencial examinar el comportamiento de los compradores, replanteando la tradicional teoría de demanda y sus funciones de utilidad. Analiza contexto más amplio que el escenario ortodoxo que propugna por utilidad máxima, condicionada a ingreso limitado y fundamentado en tasa marginal de sustitución decreciente. Controvierte la medición real de las funciones de utilidad. Se apoya en análisis sicológico basado en actuaciones. Los supuestos sobre preferencias y decisiones del mercado se ejerce mediante preferencias reveladas, que consisten en juicios (disposiciones, predilecciones, gustos y elecciones) observables en la vida práctica. El consumidor ejerce decisiones basadas en creencias y, en ocasiones, acorde con aspectos institucionales, como el marco jurídico. Universaliza el concepto de utilidad y preferencia, al incorporar criterios de otras disciplinas sociales.

6.2 TIPOS ESPECIALES DE EXTERNALIDADES

Las externalidades se pueden clasificar en diversas categorías[334], que cumplen con las condiciones antes definidas y ejercen efectos variados, acorde con el modelo asumido. Se resaltan:

6.2.1 EXTERNALIDAD GENERAL

Los individuos son autónomos para elegir el consumo de determinada cantidad de productos o bienes (*commodities*) susceptibles de generar externalidades positivas o negativas. El grado de consumo de *commodities* por otros individuos interviene de forma directa sobre el grado de utilidad; de tal forma, que logra la máxima satisfacción cuando se maximizan las utilidades de los demás agentes. Es el caso de función de utilidad altruista. Ejemplo de esta externalidad altruista se ejerce en la instrucción: El conocimiento adquirido por el estudiante que recibe apoyo en la formación es placentero para otro compañero que socializa sus conocimientos. Sin embargo, se pueden derivar otras formas de satisfacciones menos dependientes del proceso de consumo de otros agentes.

6.2.2 BIEN PÚBLICO PURO, ESTÁNDAR O GENERAL

El bien público puro presenta dos características básicas: No presenta exclusión -todos tenemos la opción de acceder a ellos, son recursos comunes- y no existe rivalidad para lograr el beneficio de su disfrute -consumo de una unidad adicional del bien público por determinado individuo, disminuye la cantidad disponible para otras personas, generando costo social-. En el ámbito internacional se caracterizan por ser universales, en el sentido de beneficiar a la totalidad de países del orbe y, con ello, a todos los individuos y, además, a todas las generaciones. Se consideran que son asumidos por todos los habitantes en forma idéntica; en el contexto nacional se ilustra con bienes como soberanía, defensa, seguridad y justicia. En el campo de la ecología también existen interesantes ejemplos: Pronóstico del tiempo, prevención de desastres, control de epidemias, vigilancia y extensión de incendios forestales, acciones para mitigar externalidades negativas (v. gr. contaminación, congestión y ruido, entre muchos otros), fíjese que algunos de ellos tienen repercusiones también en el entorno internacional.

La externalidad originada por estos bienes se concibe como la elección ejercida por el individuo sobre determinada cantidad del bien, que se constituye en combinación aditiva simple del producto total consumido por la sociedad. Ilustración de este fenómeno es el actor que decide la proporción de sus recursos dedicada a la provisión homogénea de bien público disponible en la comunidad, acorde con la contribución demandada por los demás agentes.

Característica del modelo estándar de bienes públicos es la naturaleza anónima de la interdependencia. Si la participación individual aumenta, mientras la contribución de otro agente disminuye en igual magnitud,

334 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

no se observará cambio en la provisión total del bien público. Este hecho indica carácter conmutativo (aditivo). El anonimato simplifica el análisis de relación de interdependencia. *Hirshleifer*[335] advirtió dos categorías adicionales de esquemas de anonimato: Débil enlace de bienes públicos, que surge cuando el bien disponible es igual al mínimo producido por algún agente, y *best-shot* (mejor decisión), cuando el bien disponible corresponde al máximo provisto por algún agente. Cada ejecutor estará en función de la tecnología productiva utilizada para la obtención del bien público. El caso de débil enlace corresponde a función tipo *Leontieff*[336].

Su peculiaridad radica en la existencia de externalidades anónimas. No obstante, hay situaciones que no concuerdan con este contexto simple. Es el caso de función de utilidad de *Rawls* (tipo *Leontieff*[337]), basada en consumo mínimo del bien público por cada miembro de la sociedad. De forma alterna, se podría pensar que la función que define el total de contribuciones individuales es índole agregada. La función agregada anónima es consultada con frecuencia en las investigaciones sobre economía del bienestar, es función aditiva, tipos *Rawls* (*Leontieff*) y *CES* (C*onstant Elasticity Funtion*). Según *Rawls*, se logra el óptimo bienestar al maximizar la utilidad de los individuos que se encuentran en peores condiciones en la sociedad. Para aumentar el bienestar social se requiere mejorar las condiciones de los miembros de la colectividad que se encuentran en circunstancia lamentable, que les permita satisfacer sus requerimientos de la mejor forma. Esta tesis es de amplio contenido filantrópico. Pretende interpretar el entorno real para lograr la prosperidad general. Propugna por la búsqueda de mayor igualdad y justicia social.

En este sentido, las funciones de utilidad marginal y producto marginal dependen de las contribuciones individuales ejercidas sobre el agregado. La dimensión colectiva o general depende de la magnitud de las contribuciones relativas ejercidas por otros. Esto introduce a segundo camino de eficiencia, en el sentido que contribuir podría ser interpretado de manera equívoca por algunos agentes. Su aplicación tiene efectos reales sobre la redistribución del ingreso inicial entre contribuyentes y, podría guiar a mejoras en el sentido de *Pareto*. Bajo estas condiciones, pueden existir varios equilibrios, conforme con el concepto de *Pareto*.

335 JACK HIRSHLEIFER. "*FROM WEAKEST-LINK TO BEST-SHOT: THE VOLUNTARY PROVISION OF PUBLIC GOODS*" en *PUBLIC CHOICE*. Vol 41, No. 3. Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1983. Pp. 371-386. GLENN W. HARRISON Y JACK HIRSHLEIFER. "*AN EXPERIMENTAL EVALUTION OF WEAKEST-LINK: BEST-SHOT MODELS OF PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF POLITICAN ECONOMY*. Vol. 97, No. 1. *University of Chicago, Chicago*, 1989. Pp. 201-225. Ver también: [http://netec.mcc.ac.uk].

336 HAL RONALD VARIAN. *ANÁLISIS MICROECONÓMICO*. Antoni Bosch, Barcelona, 1992. Cap. I. Pp. 7, s. WASSILY WASSILYOVITCH LEONTIEFF. "*PRODUCCIÓN INTERNACIONAL Y COMERCIO EXTERIOR: UN EXAMEN DE LA POSICIÓN DEL CAPITAL AMERICANO*" en *WORLD TRADE AND PAYMENTS AN INTRODUCTION* de RICHARD E. CAVES, JEFFREY A. FRANKEL Y RONALD W. JONES. Little Brown Higher Education, Boston, 1990. ROY FORBES HARROD. *TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS*. McMillan, London, 1948. ROY FORBES HARROD. "*UN ENSAYO EN TEORÍA DINÁMICA*" en *LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO*. Gredos, Madrid, 1966. ROY FORBES HARROD. "*DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974. EVSEY *DAVID* DOMAR. "*EXPANSIÓN Y EMPLEO*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974. EVSEY *DAVID* DOMAR. *ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*. Oxford University Press, New York, 1957. ANWAR M. SHAIKH Y ERTUGRUL AHMET TONAK. *MEASURING THE WEALTH OF NATIONS* en *THE POLITICAL ECONOMY OF NATIONAL ACCOUNTS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

337 JOHN RAWLS. *TEORÍA DE LA JUSTICIA*. Fondo Cultura Económica, 2006. JOHN RAWLS. "*JUSTICIA DISTRIBUTIVA*" en *REVISTA ESTUDIOS PÚBLICOS* del CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP). No. 24. CEPAL, Santiago de Chile, 1986. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *PRINCIPIOS DE MACROECONOMÍA*. Ariel, Barcelona, 1994. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 1992. HAL RONALD VARIAN. *ANÁLISIS MICROECONÓMICO*. Antoni Bosch editor, Barcelona, 1992. Cap. I. Pp. 7, s. WASSILY WASSILYOVITCH LEONTIEFF. "*PRODUCCIÓN INTERNACIONAL Y COMERCIO EXTERIOR: UN EXAMEN DE LA POSICIÓN DEL CAPITAL AMERICANO*" en *ENSAYOS DE ECONOMÍA* de RICHARD E. CAVES Y HARRY JOHNSON. Amorrortu, Buenos Aires, 1971. ROY FORBES HARROD. *TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS*. McMillan, London, 1948. ROY FORBES HARROD. "*UN ENSAYO EN TEORÍA DINÁMICA*" en *LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO*. Gredos, Madrid, 1966. ROY FORBES HARROD. "*DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974. EVSEY *DAVID* DOMAR. "*EXPANSIÓN Y EMPLEO*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD MUELLER. Continental, Barcelona, 1974. EVSEY *DAVID* DOMAR. *ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*. Oxford University Press, New York, 1957. ANWAR M. SHAIKH Y ERTUGRUL AHMET TONAK. *MEASURING THE WEALTH OF NATIONS: THE POLITICAL ECONOMY OF NATIONAL ACCOUNTS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

6.2.3 BIEN PÚBLICO CON PRECIO EXCLUIBLE[338]

Es posible la exclusión de determinado bien público a través de la exigencia del pago de un precio, que afectaría a consumidores no dispuestos a realizar tal erogación y a los no interesados en su consumo. Para estos bienes persisten características de no rivalidad en la demanda y, una vez pagado el precio de acceso, no existe exclusión. Ejemplo: Televisión por cable y telefonía celular.

El precio es esencial, porque al fijarlo para disfrutar determinado bien público o evitar la presencia de algún mal público podría negarse el acceso a quienes no están dispuesto a pagarlo. De tal manera que el precio se constituye en mecanismo para ejercer la exclusión.

Sin embargo, no solo el precio es el único factor que establece exclusión, también algunas políticas públicas amparadas en normas jurídicas pueden incidir para restringir la utilización de bienes que podrían ser libres, se resaltan acciones regulatorias al consumo -prohibiciones, limitaciones, cuotas, etc.-, decisiones tributarias -imposiciones, tarifas, tasas, arriendos, etc.-. También, acciones tecnológicas impulsadas por autoridad pública o decisiones privadas pueden conducir a evitar el expedito acceso, como requerir dispositivos o accesorios para disfrutar determinado servicio, se resaltan los relacionados con las comunicaciones y el transporte, como requerir monitor para acceder a lugar recóndito o a sitio complejo por promiscuidad de vías, recurrir a codificadores para programas por cable o satelitales, acceder a internet, disponer algunos provechos de la telefonía celular, etc.

La distribución de la demanda es empleada para analizar la provisión de bienes públicos con precios excluibles en condiciones de monopólicos o, también, de otras estructuras del mercado y aún en entornos de provisión de bienes privados. Los precios son útiles para examinar: Rasgos de las funciones de ingresos, rentabilidad relativa, procesos para efectuar elecciones y ponderar la relación precio-producto. En general, la fijación de precios es sensible a la distribución de la demanda y, aunque los precios sean ingresos dominantes, el precio por unidad surge como principal estrategia.

Se resaltan estudios orientados a medir el impacto del precio de bien público excluible en condiciones de monopolio, suponen que el empresario monopolista fija precios uniformes de venta para los consumidores, en régimen alternativo de todo o nada. Es de interés en este tipo de modelo que: Muchos bienes públicos son susceptibles de exclusión y la presunción relativa a que el monopolista tiene información análoga a la que normalmente disponen los proveedores en mercados de bienes privados. Existe la posibilidad que el monopolista genere exceso de oferta del bien público y que se afecta el bienestar frente a condiciones de competencia.

Surge el análisis de bien público que admite exclusión, al ser sometido al pago de determinado precio, consintiendo la privación de su uso, no obstante que antes de fijar ese costo eran de acceso libre. Se estudia el papel de los precios para bienes públicos excluibles y el modelo de impuesto óptimo sobre el ingreso aplicable. Se demuestra que para bien de consumo público existen circunstancias en las que cobrar precio disminuye el bienestar. Se demostró que el precio positivo es deseable si la valoración marginal del bien público es mayor que el ocio. El bienestar disminuye al imponerse el precio, dado que es menos eficaz que la fijación de precio cero. Por tanto, cuando hay que cobrar precio por el bien público, el óptimo sufre riesgo, ya que incluso establecer precio modesto afecta el óptimo de *Pareto*. Se encontró que productores que utilizan como insumo bien público excluible no deben abonar precio por la adquisición y el uso del bien[339].

---

338 MICHAEL E. BURNS Y CLIFF WALSH. "*MARKET PROVISION OF PRICE-EXCLUDABLE PUBLIC GOODS: A GENERAL ANALYSIS*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 89, No. 1. University of Chicago Press, Chicago, 1981. Pp. 166-191. GEOFFREY H. BRENNAN, DWIGHT LEE Y CLIFF WALCH. "*UNIFORM ALL-OR-NONE PRICE OF PUBLIC GOODS*" en *SCHOOL OF ECONOMICS WORKING PAPERS*. No. 5. University of Adelaide, Adelaide, 1980. GEOFFREY H. BRENNAN Y CLIFF WALCH. "*A MONOPOLY MODEL OF PUBLIC GOODS PROVISION: THE UNIFORM PRICING CASE*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 71, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1981. Pp. 207-211.

339 NICHOLAS H. STERN. "*OPTIMAL TAXATION*" en *THE NEW PALGRAVE: A DICTIONARY OF ECONOMICS* de JOHN EATWELL, MURRAY MILGATE Y PETER NEWMAN. Vol. 1. Palgrave MacMillan, *New* York, 1987. Pp. 865-867. NICHOLAS H. STERN. "*OPTIMUM INCOME TAXATION WITH ERRORS IN ADMINISTRATION*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 17. Elsevier, Austin, 1982. Pp. 181-211. JAMES ALEXANDER MIRRLEES. "*AN EXPLORATION IN THE THEORY OF OPTIMUM INCOME TAXATION*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 38, No. 2. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm,

En la teoría económica se ha demostrado que los esquemas de pertenencia de bienes son esenciales para el funcionamiento adecuado del sistema de precios. Surge como premisa que sin la presencia de exclusión el sistema de precio fracasaría. Este argumento usualmente es utilizado para la defensa de la economía de mercado.

6.2.4 BIEN O MAL PÚBLICO IMPURO (EXTERNALIDAD IMPURA)

Los bienes y males públicos impuros presentan dos categorías: Son excluibles, pero no presentan rivalidad en el consumo, o aceptan rivalidad en el consumo, pero no permiten exclusión. De esta forma, son híbridos al aceptar al mismo tiempo condición de bien público y de bien privado.

Consiste a modelo que extiende los estándares de análisis de bienes públicos. Así, se amplía la dimensión del desarrollo teórico. Se incorpora, además de los bienes puramente públicos, los denominados *bienes impuros*, que corresponden a mixtura de los atributos de bienes de índole netamente privados con las calidades de bienes puramente públicos, siendo en esencia diferente a cada uno de estos. Surgió cimentado en los aportes efectuados por *Buchanan*[340], *Gorman*[341], *Lancarter*[342], entre otros autores.

Concierne a productos individuales (*commodities*) que aparecen articulados a la función de utilidad del consumidor. El bien es adquirido en forma privada, en concordancia con la combinación de cantidades demandadas por otros, pero la función de utilidad del individuo es independiente del consumo de otros individuos. Esto plantea que el equilibrio origine *n* estados autónomos independientes, uno para cada individuo. Asimismo, se considera escenario con propiedad neutral, que implica que los efectos de los estímulos concedidos por el Estado al sector privado sean perversos. Sin embargo, *Ihori*[343] demostró que es posible eliminar la condición de propiedad neutral.

El enfoque sugerido considera bienes que no guardan identidad estricta con bienes privados o públicos ortodoxos. El consumo de bien o servicio impuro es independiente para cada persona o usuario participante. Bajo este esquema surgen amplias externalidades en el consumo. El consumidor trata de asegurar el mayor grado de demanda frente a sus competidores. Los bienes y servicios *impuros* tienden a evidenciar considerable divisibilidad, hecho que permite beneficios directos a quienes los consumen. Se toma como ilustración el servicio de educación.

Los estudios sobre bienes impuros se han utilizado con frecuencia para investigar y evaluar fenómenos de externalidades negativas derivadas por perjuicios causados al medio ambiente (biósfera y ecosistema), que han causado el cambio climático -calentamiento global- generado por devastación de la silvicultura y la flora, destrucción de nacimientos o fuentes de agua, manejo improcedente de residuos, entre otros daños ecológicos. En general, estos efectos nocivos son denominados males impuros[344].

1971. Pp. 175-208. WILLIAM H. OAKLAND. "*PUBLIC GOODS, PERFECT COMPETITION AND UNDERPRODUCTION*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol 82, No. 5. University of Chicago Press, Chicago, 1974. Pp. 927-939. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*SELF-SELECTION AND PARETO EFFICIENT TAXATION*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 17, No. 2. Raj Chetty, Cambridge, 1982. Pp. 213-240. SÖREN BLOMQUIST Y VIDAR CHRISTIANSEN. "*THE ROLE OF PRICES ON EXCLUDABLE PUBLIC GOODS*" en *INTERNATIONAL TAX AND PUBLIC FINANCE*. Vol. 12, No. 1. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 2005. Pp. 61-79. MICHAEL E. BURNS Y CLIFF WALSH. "*MARKET PROVISION OF PRICE-EXCLUDABLE PUBLIC GOODS: A GENERAL ANALYSIS*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 89, No. 1. Raj Chetty, Cambridge, 1981. Pp. 166-191. CLIVE D. FRASER. "*ON THE PROVISION OF EXCLUDABLE PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 60, No. 1. Raj Chetty, Cambridge, 1996. Pp. 111-130.

340 JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. Cap. IV. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*PUBLIC GOODS IN THEORY AND PRACTICE: A NOTE ON THE MINASIAN-SAMUELSON DISCUSSION*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 193-197.

341 WILLIAM MOORE GORMAN. "*A POSSIBLE PROCEDURE FOR ANALYSING QUALITY DIFFERENTIALS IN THE EGG MARKET*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 47. Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Estocolmo, 1980. Pp. 843-856.

342 KELVIN LANCASTER. *CONSUMER DEMAND: A NEW APPROACH*. Columbia University, New York, 1971.

343 TOSHIHIRO IHORI. "*IMPURE PUBLIC GOODS AND TRANSFERS IN A THREE-AGENT MODEL*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 48, No. 3. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1992. Pp. 385-401. TOSHIHIRO IHORI. "*IMMISERIZING GROWTH WITCH INTERREGIONAL EXTERNALITIES OF PUBLIC GOODS*" en *REGIONAL SCIENCE AND URBAN ECONOMICS*. Vol. 24, No. 4. Elsevier, Amsterdam & St. Louis, 1994. Pp. 485-496.

344 MATTHEW J. KOTCHEN. "*IMPURE PUBLIC GOODS AND THE COMPARATIVE STATICS OF ENVIRONMENTALLY FRIENDLY CONSUMPTION*" en *JOURNAL OF ENVIRONMENTAL ECONOMICS AND MANAGEMENT*. Vol. 49. Association of Environmental and Resource Economists. University of Chicago Press, Chicago, 2003. Pp. 281-300. JAMES ANDREONI. "*IMPURE ALTRUISM AND*

6.2.5 MODELO DE CONGESTIÓN

Modelos con presencia de bienes públicos impuros permiten revelar presencia del fenómeno de congestión suscitado y discernir sobre sus consecuencias. Se considera que la función de utilidad se afecta por factores de aglomeración, dado que el aumento en el consumo del bien incrementa los grados de obstrucción. Este fenómeno se ilustra con el tránsito en vía pública, que cuando aumenta su disfrute por mayor número de usuarios genera excesivo tránsito, lo que afecta los grados de obstrucción, ruido, contaminación. La función de congestión depende de dos variables: Número de consumidores o usufructuarios y grado de disponibilidad del bien (tamaño o capacidad de la vía), ambas determinan el grado de embotellamiento. La primera tiene relación directa y la segunda, en cambio, inversa con el margen de congestión. Este tema se estudiará con detalle en la sección 8, relativa a "*Modelo de teoría económica de los clubes*" de *Buchanan*[345]. Además, se asume que la tecnología interviene como costo fijo. Este esquema no produce óptimo social, tampoco garantiza su aproximación. Al suponer la instauración de tributo (peaje) sobre la demanda del bien por una sola vez y el uso del recaudo logrado para financiar el servicio, el planeador social podría maximizar la función de utilidad del usuario, se suponen los costos como variable exógena.

William Vickrey es considerado eminente inspirador del tema de la congestión. Propuso tributo para evitar las externalidades negativas causadas (tasa por congestión). Esta temática fue importante para alcanzar el premio Nobel de economía. Desarrolló la hipótesis que la tendencia en horas pico en el tráfico tiene analogía con el flujo de agua que circula en una bañera. *Vickrey* asimiló la bañera a *Manhattan*, centro financiero y económico de *Nueva York*. El agua corresponde a los vehículos que entran en el flujo de tráfico, el sistema de drenaje concierne a los autos que salen del trancón, la altura del agua representa la densidad del tráfico hasta alcanzar situación crítica -por encima de esa altura la salida disminuye, generando críticos atascos y obstáculos al tráfico[346].

Demostraciones cuantitativas han simulado los atascos en el tránsito, comprobando que el flujo de tráfico se asemeja a ondas de detonación producidas por explosivos, que son observados mediante investigaciones econométricas. El denominado *modelo Payne-Whitham* representa este fenómeno. Utiliza ecuaciones diferenciales parciales sobre densidad y velocidad de los coches, basadas en la experiencia sobre la conducta de los usuarios. Dado que no requiere codificación, es posible implementarlo de forma sencilla[347].

6.2.6 ACCESO ABIERTO A LOS RECURSOS

La expresión *tragedia de los comunes* es usada con frecuencia para denotar exceso de disfrute de recursos de propiedad común. Su representación y análisis encierra interdependencias en escenario donde los

DONATIONS TO PUBLIC GOODS: A THEORY OF WARM-GLOW GIVING" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 100, No. 401. Royal Economic Society, London, 1990. Pp. 464-477. CESARE DOSI Y MICHELE MORETTO. "*IS ECOLABELLING A RELIABLE ENVIRONMENTAL POLICY MEA SURE?*" en *ENVIRONMENTAL AND RESOURCE ECONOMICS*. Vol. 18, No. 1. Springer, Amsterdam, 2001. Pp. 113-27. MATTHEW J. KOTCHEN. "*GREEN MARKETS AND PRIVATE PROVISION OF PUBLIC GOODS*" en *PAPER PRESENTED AT THE NBER SUMMER*. Institute on Public Policy and the Environment, Cambridge, 2002. CHARLES F. MASON. "*ON THE ECONOMICS OF ECO-LABELING*" en *UNPUBLISHED PAPER* del DEPARTMENT OF ECONOMICS AND FINANCE. University of Wyoming, Laramie, 2000.

345 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447. [Original: JAMES MCGILL BUCHANAN. "*AN ECONOMIC OF THEORY CLUBS*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 32, No.125. London School of Economics and Political Science, London, 1965. Pp. 1-14].

346 WILLIAM S. VICKREY. "*CONGESTION IN MIDTOWN MANHATTAN IN RELATION TO MARGINAL COST PRICING*". Paper, May 1991. Columbia University. 1991. Disponible en: WILLIAM S. VICKREY. "*CONGESTION IN MIDTOWN MANHATTAN IN RELATION TO MARGINAL COST PRICING* en *ACCESS* [http://www.accessmagazine.org]. Ver también: WILLIAM S. VICKREY. "*CONGESTION THEORY AND TRANSPORT INVESTMENT*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 59, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1969. Pp. 251-260. RICHARD ARNOTT. "*A BATHTUB MODEL OF DOWNTOWN TRAFFIC CONGESTION*" en *JOURNAL OF URBAN ECONOMICS*. Vol. 76. Elsevier, St. Louis, 2013. Pp. 110-121. MOGENS FOSGERAU Y KENNETH A. SMALL. "*HYPERCONGESTION IN DOWNTOWN METROPOLIS*" en *JOURNAL OF URBAN ECONOMICS*. Vol. 76 (C). Elsevier, St. Louis, 2013. Pp. 122-134. RICHARD ARNOTT Y KENNETH SMALL. "*THE ECONOMICS OF TRAFFIC CONGESTION*" en *AMERICAN SCIENTIST*. Vol. 82. Scientific Research Society, Durham, 1994. Pp. 446-455. RICHARD ARNOTT, ANDRE DE PALMA Y ROBIN LINDSEY. "*A STRUCTURAL MODEL OF PEAK-PERIOD CONGESTION: A TRAFFIC BOTTLENECK WITH ELASTIC DEMAND*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 83, no. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1993. Pp. 161-179.

347 HAROLD J. PAYNE. "*MODELS OF FREEWAY TRAFFIC AND CONTROL*" en *SIMULATION CONCIL* de GEORGE A. BEKEY. Vol. 1. La Jolla, 1971. Pp. 51-61. HAROLD J. PAYNE. "*FREEFLOW: A MACROSCOPIC SIMULATION MODEL OF FREEWAY TRAFFIC*" en *MATHEMATICAL MODELS OF PUBLIC SYSTEMS*. No. 722. Transportation Research Board, Washington, 1979. Pp. 68-77. GERALD BERESFORD WHITHAM. *LINEAR AND NONLINEAR WAVES*. John Wiley & Sons, New York, 1974.

beneficios favorecen solo a los usufructuarios reales y las pérdidas son asumidas por toda la sociedad. Se relaciona con acceso a bienes o recursos no excluyentes (libres) que terminan siendo sobredimensionados. La acción individual se constituye en externalidad negativa sobre el flujo disponible de recursos para los demás, por su tendencia al agotamiento, por lo que el costo incurrido solo se relaciona con la explotación. Ejemplos de estos bienes son: Aire, agua, minerales, océanos, profundidades marinas, espacio electromagnético, medioambiente, que circunscriben problemas de deterioro y escasez, en los que derechos de propiedad no están claramente definidos y los costos suelen no ser cobrados a los usuarios, sino a la sociedad. La pesca es referente. Se propone la regulación estatal para evitar efectos nocivos originados por su uso excesivo.

El fenómeno se presenta con amplia frecuencia, dado el carácter de no exclusión intrínseco en bienes públicos ortodoxos (concepción jurídica). De esta forma, hay propensión a incitar el *parasitismo*, consistente en conductas proclives al uso excesivo, porque no genera costo individual. El costo es asumido por la sociedad y no en forma directa por los usuarios. El exceso de consumos propicia agotamiento y nocivas externalidades.

Los costos potenciales asociados con la explotación eficiente de recursos abiertos exhortan el análisis de la acción estatal, que suscitan las alternativas de intervención directa (monopolio institucional) o acción indirecta (supervisión, regulación). Por ejemplo, se supone que otorgar los derechos de explotación a los individuos (privatización) traslada el costo de explotación a los demás agentes, mediante el precio. Se propone impulsar estructura competitiva con las firmas que participan en el pago.

Samuelson[348] y *Weitzman*[349] demostraron que privatizar los recursos ocasiona costos a los explotadores en situación de acceso abierto, que compensaría los beneficios recibidos. Así, la asignación de derechos de propiedad no origina beneficios. Solo al aplicar impuesto que devuelva los costos a los explotadores, mejoraría su situación. Esto demuestra que al privatizar los recursos, previo escenario de acceso libre, puede incrementar el grado de explotación, sin compensar las pérdidas. *De Meza* y *Gould*[350] demostraron que introducir costos en condiciones de propiedad privada afecta la eficiencia en el proceso productivo, no garantiza producto en condición eficiente.

Autores como *Ernest Abadal*, *Elinor Ostron* y *Sample Ian*[351] efectuaron interesantes análisis sobre la distribución libre y gratuita de contenidos científicos o académicos (utilizados por científicos para difundir sus invenciones), bien público o de interés social. Su fin es divulgar progresos científicos y reconocer a los innovadores. Consiste en análisis de contenidos originales por especialistas -pares académicos-, y elaboración de informes sobre aspectos que deben ser mejorados para poder proceder a su publicación. Si el sistema es anónimo (el autor desconoce al revisor y el examinador ignora la identidad del autor), proceso denominado doble ciego, se logra mejor transparencia en el control de calidad. Estas funciones pueden ser asumidas directamente por el Estado o ser transferidas a los particulares. Su responsabilidad es estatal, en principio, debido a su carácter de servicio de interés general para la colectividad. No obstante, con mayor asiduidad se ceden al sector privado, adquiriendo propósitos lucrativos. Preocupa que las empresas editoriales científico-técnicas hayan irrumpido en procesos de concentración y globalización, que afectan la actividad, al incidir en el decrecimiento del número de editores hasta alcanzar situación de oligopolio, mercado dominado por número mínimo de empresas (*Springer*, *Reed-Elsevier*, *Blackwell*, *Taylor & Francis*, entre otras pocas).

---

348 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*IS THE RENT-COLLECTOR WORTHY OF HIS FULL HIRE?*" en *THE COLLECTED SCIENTIFIC PAPERS OF PAUL SAMUELSON* de JOSEPH EUGENE STIGLITZ. 2 Vols.. MIT Press, Cambridge, 1966. Pp. 758-761.

349 MARTIN LAWRENCE WEITZMAN. "*FREE ACCESS VS. PRIVATE OWNERSHIPS AS ALTERNATIVE SYSTEMS FOR MANAGING COMMON PROPERTY*" en *JOURNAL OF ECONOMIC THEORY*. Vol. 8, no. 2. Elsevier, Karl Shell, Cornell University, Uris Hall Ithaca, 1974. Pp. 225-234.

350 DAVID DE MEZA Y CHARLES J. R. GOULD. "*THE SOCIAL EFFICIENCY OF PRIVATE DECISIONS TO ENFORCE PROPERTY RIGHTS*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 100, no. 6. University of Chicago Press, Chicago, 1992. Pp. 561-580.

351 ERNEST ABADAL. *ACCESO ABIERTO A LA CIENCIA. COLECCIÓN PROFESIONAL DE LA INFORMACIÓN*. UOC, Barcelona, 2012. ELINOR OSTRON. *GOVERNING THE COMMONS: THE EVOLUTION OF INSTITUTIONS FOR COLLECTIVE ACTION*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. SAMPLE IAN. *FREE ACCESS TO BRITISH SCIENTIFIC RESEARCH WITHIN TWO YEARS*. The Guardian, London, 2012.

6.2.7 PROPIEDAD COMÚN

Algunos autores[352] han observado que en entorno con acceso libre o abierto al régimen de propiedad privada no se cubre la totalidad de costos incurridos en la explotación de los recursos, pero afecta las estructuras institucionales. Situaciones nocivas, como deforestación, erosión, agotamiento y extinción de recursos naturales no renovables, obligan a impulsar políticas públicas ecológicas, orientadas al control de propiedades comunes con accesos abiertos, apoyadas en modelos institucionales que proponen alternativas sobre tratamientos a accesos libres de recursos.

Se confunden los términos acceso abierto de recursos y propiedad común, como si fuesen sinónimos. El concepto de cielos abiertos hace referencia a la libre disponibilidad de los recursos existentes en la naturaleza. La expresión propiedad común incluye extensa variedad de estructuras institucionales, que difieren de los sistemas tradicionales de propiedad privada y, con frecuencia, se acuden a ellos para resolver conflictos entre eficiencia y distribución.

Al controlar el número de firmas o personas que concurren a recursos abiertos se puede evitar situaciones de sobreexplotación. También, se plantea que la privatización podría reducir los beneficios, al ser compensados con impuestos asignados a los propios agentes.

Para orientar la propiedad común se plantea ejercer cambios en las reglas de incentivos que fomentan la explotación individual. Se pretende garantizar el óptimo de *Pareto* en la asignación de recursos en esquema de propiedad común. Se discurre que la pertenencia colectiva es menos perniciosa que la propiedad individual.

Panayotou discernió: Los derechos de propiedad son requisitos esenciales para el funcionamiento eficaz del mercado. Ninguno está dispuesto a invertir o generar esfuerzos sin contar con garantías que permitan en el futuro recuperar costos incurridos, mediante uso, arrendamiento, donación o venta. Los derechos de propiedad deben asegurar su transferencia. Los derechos de propiedad deben estar bien definidos, especificar restricciones aplicables y ser exclusivos, en el sentido que ninguna otra persona podrá tener derechos análogos o antagónicos. La propiedad múltiple complica la inversión, conservación y administración. Mientras mayores sean los costos de negociación y el número de propietarios, menor es la probabilidad de lograr acuerdo estable. Los derechos de propiedad deben ser seguros -no estar afectados por impugnación, riesgo de expropiación, inseguridad jurídica o incertidumbre política o económica- y deben garantizar el debido cumplimiento de la propiedad -pública o privada-. Los bienes de libre acceso se conocen como propiedad común -sin derechos de propiedad-. Es preciso distinguir entre propiedad común -de todos- y propiedad comunal -varios propietarios-[353].

6.2.8 MAL PÚBLICO IMPURO CON MEJORAMIENTO PÚBLICO

En cualquier caso de mal público que afecta a la sociedad, como congestión, contaminación, ruido o cualquier otro, debe realizarse racional diagnóstico que permita dilucidar de manera certera sus verdaderas causas. Así, se podrá disponer de paliativos contundentes para solucionar de forma acertada la problemática que afecta a la sociedad. Mientras mayor sea el número de individuos afectados por alguna externalidad, mayor es el daño causado y, por ello, más relevante e inmediata se convierte la necesidad de buscar soluciones.

Este modelo puede ser entendido a través de la acomodación del uso de recursos para mejorar o mitigar efectos causados por mal público. La congestión generada por excesos de conductores en vías, estaría en función de la disponibilidad de calzadas para el desplazamiento; así, mediante políticas públicas podría decidirse aumentar las vías disponibles, restringir la circulación de vehículos o ambas acciones.

352 ELINOR OSTRON. *GOVERNING THE COMMONS: THE EVOLUTION OF ISTITUTIONS FOR COLLECTIVE ACTIONS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Cap. VIII. Pp. 240-299.

353 THEODORE PANAYOTOU. *ECOLOGÍA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: DEBATE CRECIMIENTO VS. DESARROLLO*. Gernika, México, 1994. Pp: 57-84.

Asimismo, el daño ocasionado por la explotación indiscriminada de recursos naturales no renovables es posible mitigarlo mediante el uso de recursos alternativos, por ejemplo modificar el empleo excesivo de hidrocarburos para generar energía y reemplazarlo con otras fuentes de energía, como eólica, solar, hidráulica, biocarburante o biocombustible, biomasa, geotérmica, mareomotriz, entre otros. También, mediante políticas estatales se pueden impulsar programas de saneamiento ambiental, que promuevan la infraestructura requerida y la conciencia ciudadana, para orientar el manejo adecuado de residuos, desperdicios, aguas residuales, aguas lluvias y otras impurezas, con el fin de reducir el impacto nocivo que podría generarse sobre la sociedad, la naturaleza y, en general, sobre el ambiente.

Las políticas públicas impartidas por determinada gestión estatal para remediar o mitigar mal público podrían tener gran impacto en el contexto interno de esa comunidad y, aún, generarían tener efectos importantes en el entorno internacional, en especial frente a consideraciones de las tendencias a la globalización y desarrollos tecnológicos. Se resaltan acciones como las dirigidas a evitar el armamentismo y las confrontaciones bélicas, enmendar daños causados al medio ambiente, aminorar el calentamiento global, el cambio climático y el efecto invernadero, combatir epidemias y enfermedades infecciosas, atender y prevenir desastres, estabilizar mercados financieros, entre otros muchos paliativos[354].

6.2.9 MAL PÚBLICO IMPURO CON MEJORAMIENTO PRIVADO

Esta anhelada mejora podría ejercerse también con auspicio del sector privado, sirve de ilustración actuaciones de la comunidad en la siembra árboles para compensar daños ecológicos o el embellecimiento de sus viviendas para atenuar efectos de contaminación visual. Surge como importante opción la colaboración pública-privada.

Frente a acciones nocivas propiciadas por el hombre, relativas a destrucción indiscriminada de recursos naturales y deterioro de la biosfera y de ecosistemas, se han originado males públicos o externalidades negativas, como las secuelas del calentamiento global, cambio climático y formación de agujero en la capa de ozono en la atmosférica polar -efecto invernadero-. Para mitigar estos efectos perjudiciales, se ha impulsado la necesidad de aminorar el uso de combustible fósil[355]. Reto que afecta a la totalidad de países, pero en mayor proporción a los industrializados, al afectarse ampliamente su colectividad, dado que al aumentar los precios de los energéticos redundan en el ingreso real de las familias. De esta forma, el incremento de los costos de combustibles fósiles, incide en el bienestar, al afectar la calefacción requerida en épocas de enfriamiento, la iluminación esencial para ejercer la actividad laboral y los requerimientos de las viviendas, asegurar el transporte requerido, el impulso de sus máquinas y equipos, entre otras necesidades básicas. Remplazar el combustible fósil por otras alternativas eleva de forma significativa el costo de vida de la población. Se considera que si bien el Estado ejerce rol esencial, al liderar y gestar políticas públicas orientadas a disminuir los efectos negativos sobre la ecología y en las decisiones para el uso del combustible fósil -tributos, subvenciones, regulación-; no obstante, el papel protagonista lo desempeña el sector privado -empresas y familias- al lograr conciencia y ejercer acciones encaminadas a reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente y, en consecuencia, sobre la utilización de combustibles fósiles. El problema incluye amplia gama de afectados, incide sobre los intereses divergentes de numerosas partes, que se constituye de forma agregada en verdadero sistema de negociación, al punto que se ha examinado en escenarios ecuménicos importantes, como aquellos que reúne a especialistas y estudiosos para ventilar temas trascendentales de índole ecológicos, las grandes

354 TODD SANDLER. "*GLOBAL AND REGIONAL PUBLIC GOODS: A PROGNOSIS FOR COLLECTIVE ACTION*" en *FISCAL STUDIES*. Vol. 19, no. 3. Institute for Fiscal Studies, London, 1998. Pp. 221-247. TODD SANDLER. *GLOBAL COLLECTIVE ACTION*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004. INGE KAUL, PEDRO CONCEIÇÃO, KATELL LE GOULVEN Y RONALD U. MENDOZA. "*HOW TO IMPROVE THE PROVISION OF GLOBAL PUBLIC GOODS*" en *PROVIDING GLOBAL PUBLIC GOODS: MANAGING GLOBALIZATION* de INGE KAUL, PEDRO CONCEIÇÃO, KATELL LE GOULVEN Y RONALD U. MENDOZA. Oxford University Press, Oxford, 2003. ELINOR OSTROM. *GOVERNING THE COMMONS: THE EVOLUTION OF INSTITUTIONS FOR COLLECTIVE ACTION*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. SCOTT BARRETT. *WHY COOPERATE? THE INCENTIVE TO SUPPLY GLOBAL PUBLIC GOODS*. Oxford University Press, Oxford, 2007. RAYMOND BATINA Y TOSHIHIRO IHORI. *PUBLIC GOODS: THEORIES AND EVIDENCE*. Springer-Verlag, Berlin, 2005.

355 Petróleo, carbón, gas natural y gas licuado del petróleo.

potencias económicas para defender sus intereses o las intervenciones de bloques estratégicos de países para protegerse[356].

Los usuarios de bienes públicos que actúan de forma individual, son los causantes de los perjuicios, originados a través de acciones dañinas sobre el colectivo. Se considera que mediante proceso de concientización, capacitación y aprendizaje, pueden ser actores importantes para evitar o aminorar las externalidades negativas. Se ilustra con comportamiento más racional en el transporte público frente a proceder que suscitan fastidio e incomodidad a otros individuos que comparten ese servicio público. De esta forma, el sector privado, entendido en este caso por los individuos, son actores esenciales para resolver los males públicos.

También, los productores de diferentes productos económicos, con ánimos de rentabilidad, causan grandes males públicos, por ello también políticas de concientización son esenciales para impulsar alternativas que aminoren los efectos de las externalidades negativas causadas por ellos. Por ejemplo, ejercer estrategias de reforestación y riego para compensar los perjuicios ocasionados por siembras que absorban proporciones amplias de líquidos o para mitigar daños como los originados por la minería y algunas industrias extractivas.

6.2.10 BIENES CLUB[357]

Los *bienes club* hacen parte de los bienes públicos impuros, dado que son de uso común que admiten exclusión pero no generan rivalidad en el consumo, al menos mientras no se genere congestión. Están ampliamente relacionados con el uso colectivo, por ello son proclives a la aglomeración, como vías, teatros, cines o piscinas. Por ello, también son denominados bienes reservados, artificialmente escasos, o de peaje. Reciben el calificativo de *bienes club* porque los círculos sociales, deportivos, culturales y artísticos, que operan mediante membresía, cumplen con las condiciones de estos tipos de bienes. También, se incluyen algunos amparados por intangibles, como derechos de autor.

Consisten en bienes compartidos por determinado colectivo, que permiten presencia de mecanismos de exclusión, rivalidad y divisibilidad. Los *bienes club* circunscriben el tamaño de la colectividad como variable endógena; cada entrada genera beneficios a los miembros, al reducir el *costo per cápita* (costo promedio o por persona) del bien compartido, mediante mejor aprovechamiento del costo fijo; no obstante, de forma análoga genera secuelas o efectos nocivos, costos sociales crecientes, aumenta la congestión, que suscita promover limitantes de entradas acorde con el tamaño del club.

Las características básicas de los bienes club son: 1. Disponen atributo de exclusividad: Las personas que no contribuyen a financiar el club no tienen acceso a los beneficios que proporciona. 2. Generan congestión. Si bien su consumo no origina amplia rivalidad, cada miembro ejerce externalidad negativa a sus asociados, que se cristaliza en aglomeración o hacinamiento, lo que deteriora la calidad de los

356 TYLER COWEN. *PUBLIC GOODS AND MARKET FAILURES: A CRITICAL EXAMINATION. Transaction Publishers, New Brunswick, 1991.* TYLER COWEN. *THE POSSIBILITY OF COOPERATION: STUDIES IN RATIONALITY AND SOCIAL CHANGE. Cambridge University Press, Cambridge, 1983.* TYLER COWEN. *CREATIVE DESTRUCTION: HOW GLOBALIZATION IS CHANGING THE WORLD'S CULTURES. Princeton University Press, Princeton, 2004.* RONALD HARRY COASE. *EL PROBLEMA DEL COSTO SOCIAL* en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 392-417. [Del original: RONALD HARRY COASE. "*THE PROBLEM OF SOCIAL COST*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS.* University of Chicago Press, Chicago, 1960]. RONALD HARRY COASE. *THE FIRM, THE MARKET AND THE LAW*. University of Chicago Press, Chicago, 1988. RONALD HARRY COASE. *ESSAYS ON ECONOMICS AND ECONOMISTS.* University of Chicago Press, Chicago, 1994. MANCUR OLSON. *THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS.* Harvard University Press, Cambridge, 1965. ROBERT AXELROD. *THE EVOLUTION OF COOPERATION*. Basic Books, New York, 1984. ROBERT T. WATSON. *CLIMATE CHANGE. SYNTHESIS REPORT*. IV volume of *THE INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Cambridge University Press, Cambridge,* 2001.

357 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447. [Original: JAMES MCGILL BUCHANAN. "*AN ECONOMIC OF THEORY CLUBS*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 32, no. 125. London School of Economics and Political Science, London, 1965. Pp. 1-14]. RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY OF EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUB GOODS.* Cambridge University Press, Cambridge, 1996. PETER W. KENNEDY. "*THE MARKET PROVISION OF CLUB GOOD IN THE PRESENCE OF SCALE ECONOMIES*" en *ECONOMICA*. Vol. 57, no. 228. London School of Economics and Political Science, London, 1990. Pp. 515-524. JOHN G. HEAD. *PUBLIC GOODS AND PUBLIC POLICY*. Duke University Press, Durham, 1974.

servicios ofrecidos. 3. Son divisibles. Dado que luego de lograr el tamaño óptimo de miembros del club, se impide la entrada de nuevos socios. De tal manera, que las personas excluidas que desean ingresar, no les queda otra opción que constituir uno nuevo, que se convierte en competencia en la oferta y demanda de los mismos servicios; se promueve bien análogo, que podría entenderse como prolongación del club original.

6.3 EXTERNALIDADES E INCENTIVOS INHERENTES A BIENES PÚBLICOS[358]

La sociedad puede decidir sobre la cantidad de bienes públicos que desea lograr y también puede propugnar por políticas públicas orientadas a propiciar estructura de incentivos que estimulen la disponibilidad de bienes públicos. Sin embargo, los bienes públicos poseen problemas intrínsecos, de tal manera que los instrumentos diseñados por la autoridad pueden guiar a los agentes a generar la producción de bienes o, en cambio, limitar las alternativas institucionales.

Hecho de crucial importancia en la estructura institucional es la definición de sus características, que incluye diversas modalidades, sobresalen: Acceso abierto, propiedad común, formas asociativas (empresas colectivas) u otra clase de alianzas entre individuos, que afectan las decisiones en su provisión. En ocasiones es necesario proveer la cantidad de determinado bien, que en la práctica podría resultar insuficiente. En este contexto, se recurre a estructura de incentivos para estimular su mayor disponibilidad y asegurar la cantidad requerida para evitar carencias.

La literatura sobre cooperación se ha preocupado por la baja provisión del trabajo cuando existen reglas para compartir beneficios. En la misma dirección, la economía pública se ha centrado en la baja provisión de bienes públicos.

El Estado, entonces, puede intervenir ofreciendo y distribuyendo los bienes entre diversos agentes, que conduciría a reasignar las dotaciones impulsando el logro de la situación de *Pareto eficiente*.

Las externalidades son entendidas como falla del mercado, son las influencias de las conductas de persona sobre la comunidad. Si el efecto es maligno, se conoce como externalidad negativa; si es favorable, se designa como externalidad positiva. Por efecto de las externalidades, el bienestar ocupa carácter de prelación, está por encima de los intereses de productores y consumidores. Como compradores y vendedores no otorgan relevancia a los efectos externos propiciados de sus hechos, esta importancia debe ser asumida por la sociedad en su conjunto. Por ello, el papel protagónico lo asume el Estado.

Tema de gran trascendencia es que la economía de mercado no otorga relevancia a las externalidades negativas originadas por la vecindad, que hace énfasis en la rentabilidad. Así, por ejemplo descuida y no se preocupa por los efectos negativos producidos por la actividad económica sobre el medio ambiente, lo que concede al Estado papel crucial en el ejercicio de la regulación, en especial para proteger el agua, el aire y los ecosistemas. Pero también preocupa los sucesos propiciados por las acciones de algunas entidades estatales, igualmente son nocivas, porque originan asimismo perjuicios graves.

6.4 PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN CONDICIÓN DE PARETO ÓPTIMO

Sobre el supuesto de variedad de posibilidades de utilidades de los individuos (mapa de curvas de indiferencias), la frontera de posibilidades tendrá conjunto de equilibrios, cada uno de ellos asociado con nivel de provisión de bien público. Para su evaluación se introduce la función de utilidad social, que permite clasificar cada equilibrio. Esto significa que existen muchos tratamientos que podrán referirse a la óptima provisión de bien público.

358 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS.* Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Cap. III. Pp. 39-67. NICHOLAS GREGORY MANKIW. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. MCGRAW HILL, Madrid, 2002. Cap. X y XI. TYLER COWEN. *PUBLIC GOODS AND MARKET FAILURES: A CRITICAL EXAMINATION. Transaction Publishers, New Brunswick, 1991.*

Las restricciones influyen sobre las preferencias individuales en procura del óptimo en presencia de bien público, siendo independiente la determinación de su distribución. De tal forma, que los equilibrios implican localizar recursos con combinación de bienes públicos y privados.

La determinación de la función de bienestar social incorpora restricciones para obtener el bien público que se provee, lo que afecta la utilidad individual. Por ello, el total de bien público es tomado como exógeno, que implica que la valoración marginal de bienes públicos es independiente del consumo de bienes privados y que la elasticidad de demanda del ingreso es igual a cero para el bien público. Esto ha sido inconsistente con los resultados obtenidos de forma empírica, que han demostrado la independencia en la distribución del bien público[359]. Las observaciones se limitan a localizar situaciones de *Pareto eficiente*, consistentes con el sentimiento individual de cada agente, que conforman al colectivo de consumo.

7. BIENES PÚBLICOS Y BIENES CLUB

7.1 GENERALIDADES

Existe extensa literatura sobre bienes públicos y bienes club, que han pretendido encontrar soluciones a las ineficiencias de mercados, impulsando alternativas de producción y estructuras institucionales para proveer productos en condiciones de eficiencia. Se incluyen desde propuestas de intervención del Estado, mediante impuestos, subsidios, regulación o provisión directa de bienes y servicios, hasta propuestas que propugnan por libertades del mercado, pasando por iniciativas que respaldan el control social o participación ciudadana y la gestión directa de la comunidad.

Gran dificultad se presenta en la revelación de preferencias por bienes públicos, lo que ha conducido a buscar paliativos, creándose mecanismos, como votación, tarifas acordes con el uso (categorías), tasas, peaje, contribuciones e, incluso, se impulsa el mecanismo de precios[360], como se estudió en la sección precedente.

La *hipótesis de Tiebout*[361] sugiere que esquema mixto de impuestos y beneficios de bienes públicos (paquete fiscal, compuesto por cargas y estímulos) ofrecido de manera disímil por varias localidades induce a migraciones, movilización de la población de una municipalidad a otra, que denominó votación con los pies. La actuación del individuo es racional, acorde con criterios beneficio-costos. De tal manera, que el municipio que le ofrezca la situación más atractiva incidirá en su ubicación. Este proceso conduciría a eficiencias, siempre que no existan restricciones a la movilización y prevalezca número amplio de localidades que permita la escogencia.

Al suponer escenario que incorpora información completa y costos de transacción nulos (cero), la intervención del Estado se considera insignificante y, por ello, la provisión de bienes podría ser de índole privada. Sin embargo, en entorno con información incompleta y existencia de costos de transacción es indeseable la gestión particular, por las imperfecciones inherentes; sin embargo, puede suceder que la intervención estatal genere incentivos perversos, como conducir a incrementar errores en la revelación de preferencias en el mercado, conocidos como fallas de política. Así, se concibe como atenuante adoptar

359 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. ANTHONY BARNES ATKINSON Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LECTURES ON PUBLIC ECONOMICS*. McGrraw Hill, Nueva York, 1980. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 1992. ANTHONY BARNES ATKINSON. *PUBLIC ECONOMICS IN ACTION: THE BASIC INCOME/FLAT TAX PROPOSAL*. Oxford University Press, Oxford, 1995. CHRISTIAN S. NISSEN. *LA RADIODIFFUSION DE SERVICE PUBLIC DANS LE PAYSAGE AUDIOVISUELLE EUROPÉEN*. John Libbey Publishing, New Barnet, 2006.

360 Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997. Cap. II. RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1967.

361 CHARLES MILLS TIEBOUT. "*A PURE THEORY OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 64, no. 5. University of Chicago Press, Chicago, 1956. Pp. 416-424. Ver también: MYMA WOODERS. "*THE TIEBOUT HYPOTHESIS: NEAR OPTIMALITY IN LOCAL PUBLIC GOOD ECONOMIES*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 48, No. 6. Universidad de Chicago, Chicago, 1980. Pp. 1467-1485. SEOKJIN WOO. "*TIEBOUT MIGRATION AND RETIREMENT OF OLDER WORKERS*" en *JOB MARKET PAPER*. University of Wisconsin-Madison, Madison, 2005. CHARLES MILLS TIEBOUT. "*COMMUNITY INCOME MULTIPLIERS: A POPULATION GROWTH MODEL*" en *JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE*. Vol. 2, No. 1. Wiley-Blackwell, Hoboken, 1960. Pp. 75-84.

escenario intermedio, donde surge como principal alternativa la presencia de clubes.

Club es colectivo voluntario de individuos que derivan beneficio mutuo al compartir financiación (costos de producción vinculados), propiedad común y consumo colectivo de bienes excluibles. Cuando los costos de producción son atendidos de forma cooperada y el bien público es suministrado por el sector privado, se convierte en bien club privado, esta situación fue analizada por *McGuire*[362].

Entre los afiliados al club no existe anonimato e impedimento para ser excluidos del consumo del bien público. El club se caracteriza por propiedad privada, membresía, voluntad de participación y exclusión a los no asociados. Se deriva función de utilidad de la sumatoria de los diferentes copartícipes. El club ejerce implícita alianza de afiliados, en caso de bienes públicos impuros el disfrute podría conducir a problemas de congestión y rivalidad entre los miembros. Además, se presume que los beneficios deben exceder los costos incurridos.

La congestión puede ejercer incidencias negativas: Costos en tiempo y dinero, deficiencias en calidades de servicios, incremento de interrupciones, mayor proclividad a accidentes, alta contaminación (polución, ruido, bacterias), angustias, enfados, escasez, corrupción (sobornos, predilecciones), largas esperas, entre otras secuelas.

El tamaño del club incide de manera directa sobre los costos e inversa sobre los beneficios. La congestión hace parte de esos costos. Sin embargo, si aumenta el tamaño del club, la tasa media cobrada a los adherentes disminuirá, lo que origina provechos. El examen se centra en determinar el tamaño ideal del club, dado los costos de provisión[363]. Esta característica es la primera diferencia entre bien club y bien público. Para este último, el tamaño no repercute sobre beneficios y costos.

Otra divergencia surge de costos de intercambio iguales a cero para bienes públicos, que permite a los miembros reducir el costo de provisión individual cuando aumenta el número de usuarios, es decir, el problema de libertad de salida (*free riding*) disminuye sustancialmente e inclusive puede desaparecer, esta característica es denominada inclusión de grupo.

Asimismo, se origina discrepancia en la opción de exclusividad. Un bien tipo club permite exclusión, se apoya en cánones de admisión y afiliación, de tal manera que su dimensión es finita. Los bienes públicos puros no aceptan exclusión, permiten su acceso a la totalidad, hay libre entrada. De tal manera, que no disfrutar obedece a razones, preferencias y no a incapacidad para sufragar sus costos (posición jurídica de bien público).

Además, existe discrepancia en las repercusiones originadas por su tamaño. Para el bien club las decisiones ejercidas tienen efectos ambiguos: a mayor tamaño del club menor costo, pero, a su vez, mayor congestión. Este fenómeno no ocurre para bienes públicos, en las que las características de su tamaño, no limitado, admite demanda universal o general. No incide en problemas de congestión.

Por último, existe gran diferencia entre bien público y bien privado en relación con el mecanismo de provisión, que es de índole voluntario para el bien privado, mientras la provisión del bien público podría ser obligatoria. Para bienes club hay condiciones para alcanzar el *Pareto óptimo*[364].

---

362 MARTIN C. MCGUIRE. "*PRIVATE GOOD CLUBS AND PUBLIC GOOD CLUBS: ECONOMIC MODELS OF GROUP FORMATION*" en *SWEDISH JOURNAL OF ECONOMICS* de *THE SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 74, No. 1. Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 1972. Pp. 84-99. MARTIN C. MCGUIRE. *SECRECY AND THE ARMS RACE: A THEORY OF THE ACCUMULATION OF STRATEGIC WEAPONS AND HOW SECRECY AFFECTS IT* en *HARVARD ECONOMIC STUDIES*, Vol. CXXV: Harvard University Press, Cambridge, 1965.

363 ELHANAN HELPMAN Y ARYE L. HILLMAN. "*ON OPTIMAL CLUB SIZE*" en *WORKING PAPER* de *INSTITUTE* FOR INTERNATIONAL ECONOMICS. Vol. 91, No. 76. Foerder Institute, Tel Aviv, 1976. ELHANAN HELPMAN Y ARYE L. HILLMAN. "*TWO REMARKS ON OPTIMAL CLUB SIZE*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 44, No. 175. London School of Economics and Political Science, London, 1976. Pp. 293-296. ARYE L. HILLMAN. "*THE THEORY OF CLUBS: A TECHNOLOGICAL FORMULATION*" en *ESSAYS IN PUBLIC ECONOMICS* de AGNAR SANDMO. Heath, Lexington, 1977.

364 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946. VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927. YEW KWANG NG. "*THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: PARETO OPTIMALITY CONDITIONS*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 40, No. 159. London School of Economics and Political Science, London, 1973. Pp. 291-298. VITO TANZI. "*A NOTE ON EXCLUSION, PURE PUBLIC GOODS AND PARETO OPTIMALITY*" en *PUBLIC FINANCE*. Vol. 27, No. 1. State Audit Office of Hungary, Budapest, 1972. Pp. 75-79.

7.2 DESARROLLO HISTÓRICO SOBRE BIENES CLUB

Los más remotos análisis de bienes públicos (concepción jurídica, basada en no exclusión) surgieron en el siglo XVIII con los aportes de *Adam Smith*[365] y *David Hume*[366]. Tema debatido con detalle durante el siglo XX por Eric Lindahl[367], *Richard Musgrave*[368] y *Paul Samuelson*[369]. Se preocupó en especial por determinar la provisión eficiente, la satisfactoria financiación de los bienes públicos y la adecuada relación para el usufructuario entre beneficio recibido y capacidad de pago.

También en el siglo XX se desarrollan investigaciones orientadas a disertar sobre bienes públicos impuros (concepción económica, cimentada en externalidades).

Entre los estudios precursores del tema de bien club se citan los efectuados por *Pigou* en 1920[370] y *Frank Knigt* en 1924[371], sobre congestión en vías. *Pigou* y *Knight* resolvieron el problema de club mediante políticas públicas relativas a regulación restrictiva, obligando a los usuarios a determinar el tamaño ideal con base en acciones de membrecías o afiliación.

Otro predecesor de la teoría de clubes fue *Charles Tiebout*[372], quien elaboró la hipótesis de votación con los pies, como se manifestó anteriormente. Mostró que el tamaño de la jurisdicción municipal podría ser influenciado por decisiones de movilidad voluntaria. En el modelo de *Tiebout* la cantidad compartida de bien público local es fija y distinta para cada municipalidad. Arguyó que, con costos mínimos de movilidad e información perfecta, los ciudadanos escogen su ubicación, acorde con sus gustos, preferencias, necesidades e ingresos. El resultado podría ser óptimo, al existir comunidades mixtas y diversos individuos que lograrían minimizar el costo promedio de la provisión en cada ciudad. Así, *Tiebout* propuso mecanismos descentralizados de decisiones para alcanzar el *óptimo de Pareto*[373].

En contexto de exclusividad con bienes privados, *Wiseman*[374] examinó club que comparte sus costos y utilidades entre los usuarios. En entorno con gran número de usuarios y utilidad de índole social, se pueden lograr economías de escala y, así, proveer el bien en forma menos onerosa. *Wiseman* propuso este tipo de acuerdos para producir bien club, lo justificó con el argumento que compartir costos tiene efectos sobre su disminución, costo marginal decreciente. Con base en ello, propuso gestión colectiva.

---

365 ADAM SMITH DOUGLAS JR. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. ADAM SMITH DOUGLAS JR. *ENSAYOS FILOSÓFICOS*. Pirámide, Madrid, 1998. ANTONIO SALTINI. *STORIA DELLE SCIENZE AGRARIE* en *I SECOLI DELLA RIVOLUZIONE AGRARIA*. Vol. II. Edagricole, Bologna, 1987. Pp. 251-284.

366 DAVID HUME. *ENSAYOS ECONÓMICOS*. Sociedad Española de Librería, Madrid, 1928.

367 ERIC R. LINDAHL. "*JUST TAXATION A POSITIVE SOLUTION*" en *CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE* de RICHARD MUSGRAVE Y ALAN T. PEACOCK. Macmillan, New York, 1958. Pp. 98-123.

368 RICHARD ABEL MUSGRAVE. "*THE VOLUNTARY EXCHANGE THEORY OF PUBLIC ECONOMIC*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 53, No. 2. MIT Press, Cambridge, 1939. Pp. 213-237.

369 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1954. Pp. 387-390. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*A DIAGRAMMATIC EXPOSITION OF A THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 37, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1955. Pp. 350-356. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*ASPECTS OF PUBLIC EXPENDITURE THEORIES*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 40, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1955. Pp. 332-338.

370 ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946. [Versión original: ARTHUR CECIL PIGOU. *THE ECONOMICS OF WELFARE*. McMillan, Londres, 1920].

371 FRANK HYNEMAN KNIGHT. "*SOME FALLACIES IN THE INTERPRETATION OF SOCIAL COST*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 38, No. 4. Oxford Journals, Oxford, 1924. Pp. 582-606.

372 CHARLES MILLS TIEBOUT. "*A PURE THEORY OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 64, No. 5. University of Chicago Press, Chicago, 1956. Pp. 416-424. Ver también: MYMA WOODERS. "*THE TIEBOUT HYPOTHESIS: NEAR OPTIMALITY IN LOCAL PUBLIC GOOD ECONOMIES*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 48, No. 6. Universidad de Chicago, Chicago, 1980. Pp. 1467-1485.

373 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946. VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927. YEW KWANG NG. "*THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: PARETO OPTIMALITY CONDITIONS*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 40, No. 159. London School of Economics and Political Science, London, 1973. Pp. 291-298. VITO TANZI. "*A NOTE ON EXCLUSION, PURE PUBLIC GOODS AND PARETO OPTIMALITY*" en *PUBLIC FINANCE*. Vol. 27, No. 1. State Audit Office of Hungary, Budapest, 1972. Pp. 75-79.

374 JACK WISEMAN. "*THE THEORY OF PUBLIC UTILITY PRICE: AN EMPTY BOX*" en *OXFORD ECONOMIC PAPERS*. Vol. 9, No. 1. Oxford University press, Oxford, 1957. Pp.56-74. JACK WISEMAN. "*UNCERTAINTY, COSTS AND COLLECTIVIST ECONOMIC PLANNING*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 20, No. 78. London School of Economics and Political Science, London, 1953. Pp. 118-128.

No obstante, los más reconocidos investigadores de la teoría de los clubes son *Olson*[375] y *Buchanan*[376]. Aun cuando ambos autores realizaron importantes análisis sobre problemas de clubes, *Olson* se diferencia de *Buchanan*, en varios aspectos: Su libro "*La lógica de la acción colectiva*" no se orienta a la teoría de clubes, sino al efecto del tamaño del grupo en la provisión de bien público puro. Yerra al utilizar el término club para denominar la colectividad que comparte bien público impuro. Su modelo fue menos explícito y claro que el de *Buchanan*, puesto que no mostró la dualidad de decisiones que acompañan a los clubes.

Este autor esbozó que los clubes pueden mejorar las economías de escala y permitir compartir bienes públicos. Distinguió entre inclusión y exclusión de clubes. Mencionó que el club que provee bien público puro no requiere restricciones de tamaño, ejerciéndose inclusión; mientras que el club que provee bien público impuro induce a *exclusión* y conduce a limitar el tamaño de sus miembros.

Buchanan[377] fue quien realmente inició la teoría de los clubes. En sus escritos analizó la provisión y las condiciones de membrecía que se derivan de compartir determinado bien público impuro. Modelo que se estudiará de manera detallada en el siguiente acápite.

Berglas, *Helpman* y *Pines*[378] elaboraron esquema de categorización de clubes, diferenciaron ocho subtipos específicos. Esta clasificación no es única, mas puede considerarse aproximación acertada a la diagramación de la teoría de clubes. La ordenación tomada como referente depende de varios factores: Utilización (fija o variable), composición de miembros (homogénea o híbrida) y partición de los asociados (dividida o unida). El uso fijo supone que todos los miembros utilizan íntegramente la oferta del bien compartido, sin incorporar foráneos; mientras que el disfrute variable acepta la opción de invitados. La membrecía de clubes es homogénea si obedece a patrón común, y es mixta o heterogénea si no está guiada por patrón genérico. La composición fragmentada corresponde a diferentes calidades de afiliados al interior del club y, lo antónimo, fusionada, cuando existe relación de vínculos compactos, sin establecer distinción entre los socios.

Otra clasificación se deriva de la distinción de clubes mixtos, sobre la base de intercambio anónimo, en el que los miembros de forma cuidadosa determinan el tamaño del grupo y el pago es análogo entre individuos, que solo podría diferir acorde con la demanda, y conocimiento pleno, que permite ejercer pagos individualizados heterogéneos y no se incide en la dimensión del grupo.

En el mundo contemporáneo existen diversos trabajos de bienes clubes, que han permitido generar diferentes posturas e importantes desarrollos temáticos[379].

---

375 MANCUR OLSON. *LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA: BIENES PÚBLICOS Y LA TEORÍA DE GRUPOS*. Limusa - Noriega, México, 1992. Versión original: MANCUR OLSON. *THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION*. Harvard University Press, Cambridge, 1965.

376 JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447. [Original: JAMES MCGILL BUCHANAN. "*AN ECONOMIC OF THEORY CLUBS*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 32, No. 125. London School of Economics and Political Science, London, 1965. Pp. 1-14].

377 JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*AN ECONOMIC OF THEORY CLUBS*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 32, No. 125. London School of Economics and Political Science, London, 1965. Pp. 1-14 [JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447].

378 EITAN BERGLAS, ELHANAN HELPMAN Y DAVID PINES. "*THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: SOME CLARIFICATIONS*" en *ECONOMICS LETTERS*. Vol. 10. University of York, York, 1982. Pp. 343-348. Ver también: EITAN BERGLAS. "*ON THE THEORY OF CLUBS*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 66, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1976. Pp. 116-121. EITAN BERGLAS Y DAVID PINES. "*CLUBS, LOCAL PUBLIC GOODS AND TRANSPORTATION MODELS: A SYNTHESIS*" en *WORKING PAPER*. Foerder Institute for Economic Research, Tel Aviv University, Tel Aviv, 1978. Pp. 32-78 [También: EITAN BERGLAS Y DAVID PINES. *CLUBS, LOCAL PUBLIC GOODS AND TRANSPORTATION MODELS: A SYNTHESIS* en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 15. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1981. Pp. 141-162].

379 THEODDORE BERGSTROM, LAWRWNCE BLUME Y HAL RONALD VARIAN. "*ON THE PRIVATE PROVISION OF PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 29, No. 1. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1986. Pp. 25-49. GEOFFREY H. BRENNAN Y MARILYN R. FLOWERS. "*ALL NG UP ON CLUBS: SOME NOTES ON THE CURRENT STATUS OF CLUB THEORY*" en *PUBLIC FINANCE QUARTERLY*. Vol. 8, No. 2. State Audit Office of Hungary, Budapest, 1980. Pp. 153-169. ARYE L. HILLMAN. "*THE THEORY OF CLUBS: A TECHNOLOGICAL FORMULATION*" en *ESSAYS IN PUBLIC ECONOMICS: THE KIRYAT ANAVIM PAPERS* de SANDO. Lexington Books. Lexington, 1978. MARTIN PAULY. "*CLUBS, COMMONALITY AND THE CORE*" en *ECONOMICA* (New Series). Vol. 34. London School of Economics and Political Science, London, 1967. Pp. 314-324. MARTIN PAULY. "*CORES AND CLUBS*"

Se destacan las contribuciones sobre bienes públicos globalizados desplegadas por *Ingel Kaul*, *Pedro Conceiçao*, *Katell Le Goulven*, *Ronald Mendoza, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern*[380]. Precisaron que en el mundo integral contemporáneo se suscita gran variedad de bienes y servicios en el mercado, impulsados por variados fenómenos, como increíbles desarrollos tecnológicos en especial en el área de transporte y comunicaciones, evolucionada infraestructura física que agiliza el ejercicio del comercio, liberalización económica, privatizaciones, gran movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, integración económica entre países, tratados de libre comercio, reducción de barreras y fronteras, desreglamentación, desregulación, entre otros sucesos igualmente relevantes. Aspectos que redundan en mayor grado de efectos, vínculos, riesgos, secuelas, dependencias, repercusiones, que otorgan connotaciones de índole públicas. De esta forma, se diseña las tesis sobre bienes públicos globalizados, definidos como: "Los bienes públicos son bienes que pertenecen al dominio público, disponibles para que todos los usen y, por tanto, ellos potencialmente afectan a todas las personas. Los bienes públicos globales son los que con beneficios o costos, -en el caso de males como el crimen y la violencia- se extienden a través de países y regiones, de poblaciones ricas y pobres e, incluso, de generaciones. En parte, los bienes y males públicos globales son producto de la globalización. Por ejemplo, en la medida en que vayan integrándose los mercados financieros, lo que alguna vez hubiera sido apenas crisis financiera nacional, puede volverse internacional si no se controla cuidadosamente desde el comienzo. Como casos claros se puede observar la *crisis tequila* de *México* en 1994-95, la crisis financiera de *Asia Oriental* de 1997-98, la no cancelación de la deuda de la *Federación Rusa* en 1998 y la crisis financiera *Argentina*. Pero los bienes públicos globales también son importantes impulsores de la globalización. Considere el sistema internacional de la aviación civil: Los aviones no podrían viajar por el globo de forma tan rápida y con la seguridad que lo hacen, sin los armonizados servicios administrativos e infraestructura nacionales. La gestión de la globalización depende en gran parte del suministro de bienes públicos globales"[381].

8. MODELO DE TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES DE BUCHANAN

James Buchanan[382] analizó la interdependencia en las preferencias por el consumo de bienes públicos en su ensayo *Una teoría económica de los clubes*. El fin primordial de esta teoría es determinar el número ideal de personas que deben consumir determinado bien público. El autor expresó tal consideración de la siguiente forma: "La cuestión central de la teoría de los clubes es determinar el margen de miembros o, sea, el tamaño más deseable de convenio de participación en el consumo y los costos"[383]. Busca, además, de dilucidar los grados de satisfacción y preferencia derivados del consumo de bienes públicos, abreviar la brecha entre bienes públicos y privados.

Para elaborar su demostración, el profesor *Buchanan* utilizó algunos supuestos, que son los siguientes: 1.- Consideró que los bienes públicos pueden ser consumidos de forma colectiva, pero bajo la condición que para obtener la máxima satisfacción se requiere que sean compartidos por más de una persona y por menos de un número excesivamente grande de estas (toma para desarrollar su teoría como ilustración de dichos bienes a una piscina). 2.- Estimó que todos los consumidores demandan en igual proporción al

en *PUBLIC CHOICE*. Vol. 9. Locke Institute, Virginia, 1970. Pp. 53-65. TODD SANDLER Y JOHN TSCHIRHART. "*THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: AN EVALUATIVE SURVEY*" en *JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE*. Vol. 18, No. 4. American Economic Association, Sidney, 1980. Pp. 1481-1521.

380 INGEL KAUL, PEDRO CONCEIÇAO, KATELL LE GOULVEN Y RONALD U. MENDOZA. *PROVIDING GLOBAL PUBLIC GOODS: MANAGING GLOBALITAZION*. UNDP & Oxford University Press, New York, 2003. INGEL KAUL, ISABELLE GRUNBERG Y MARC A. STERN. *GLOBAL PUBLIC GOODS: INTERNATIONAL COOPERATION IN THE 21ST CENTURY*. Oxford University Press, New York, 1999.

381 INGEL KAUL, PEDRO CONCEIÇAO, KATELL LE GOULVEN Y RONALD U. MENDOZA. "*WHY DO GLOBAL PUBLIC GOODS MATTER TODAY?*" en *PROVIDING GLOBAL PUBLIC GOODS: MANAGING GLOBALITAZION*. UNDP & Oxford University Press, New York, 2003. P. 3. Versión española: INGEL KAUL, PEDRO CONCEIÇAO, KATELL LE GOULVEN Y RONALD U. MENDOZA. "*PORQUÉ INTERESAN HOY EN DÍA LOS BIENES PUBLICOS GLOBALES?*", disponible en: [http://web.undp.org/].

382 JAMES MCGILL BUCHANAN. *THE DEMAND AND SUPPLY OF PUBLIC GOODS*. Series: *THE COLLECTED WORK OF JAMES M. BUCHANAN* de GEOFFREY BRENNAN. Vol 5. Liberty Fund, Indianapolis, 1999. JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD M. HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 442-447 [Originsl: JAMES MCGILL BUCHANAN. "*PUBLIC GOODS IN THEORY AND PRACTICE: A NOTE ON THE MINASIAN-SAMUELSON DISCUSSION*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 193-197].

383 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD M. HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 443.

bien público. 3.- Para el consumo del bien, así como para sufragar su costo, expresó que se requiere de forma obligatoria disponer de asociación de carácter cooperativo-colectiva. 4.- Supuso que las personas que participan de la asociación y, por tanto, participan del consumo de la piscina son idénticas. 5.- Mientras más socios posea el club, es menor el costo que se debe asumir indirectamente (traer nuevos socios al club, representaría disminuir los costos), pero también podría ser menor el beneficio, porque generan mayor congestión. 6.- La *teoría de los clubes* se aplica en convenios que permiten exclusión e inclusión. 7.- Tuvo en cuenta en su análisis bienes contenidos en rango que toma como referente extremos divisibles e indivisibles.

Buchanan conceptuó que la utilidad que recibe determinada persona al consumir cualquier bien de uso colectivo, público o privado, depende del número de ellas que comparten dicho bien. Al respecto, se pronunció de la siguiente forma: "Para cualquier bien o servicio, sin tener en cuenta su ubicación final a lo largo del espectro teórico público-privado, la utilidad que recibe el individuo por su consumo depende del número de personas con las que debe compartir su beneficio"[384].

Igualmente, estimó que existe número determinado de usuarios con los que se puede obtener la máxima utilidad en el consumo, que depende del tamaño del bien en cuestión. Sobre este aspecto, el autor se expresó así: "Para el tamaño dado de la piscina, existirá tamaño óptimo del club. Esto se determina en el punto donde son iguales las derivadas de las funciones de costos total y beneficio total"[385] (aspecto comprobado en el artículo citado).

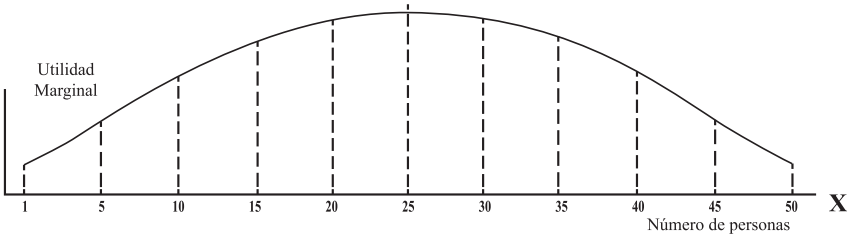
Este modelo de interdependencia en el consumo es posible interpretarlo del siguiente modo, tomando como ejemplo la piscina, el mismo bien de carácter público que utiliza *Buchanan*: El primer bañista que ingresa a la piscina, la encuentra vacía, por lo que su satisfacción es mínima. A medida que ingresan bañistas a la piscina, se incrementa la utilidad de los usuarios, hasta alcanzar el punto de *máxima satisfacción*. A partir de este punto, al ingresar más bañistas, la utilidad marginal empieza a decrecer, hasta el punto que si hay número excesivo de personas bañándose, la satisfacción es nula o incluso negativa, por efectos de la congestión generada.

En el gráfico 3.11 se ilustra la disertación anterior. Se puede comprobar que al haber un solo consumidor, la utilidad marginal es baja, a medida que ingresan consumidores se incrementa la utilidad marginal, hasta determinado punto que representa el tamaño óptimo del club (en la gráfica es el punto J, 25 usuarios), a medida que incursionan más demandantes, tiende a decrecer la utilidad marginal (en la gráfica, se puede observar que al disponer número de 50 demandantes, la utilidad marginal es mínima). Si siguen ingresando usuarios, se accede a problema de aglomeración, excesivo número, al punto que podrá ser negativa la utilidad marginal. De esta forma, en cambio de permitirse satisfacción, se llega a situación de desagrado o incomodidad.

Este análisis puede generalizarse para todo tipo de bien público. Por ejemplo, si se toma como referente bien público ortodoxo, como vía o carretera, los grados de utilidad en su uso son sumamente bajos cuando se utiliza por muy pocas o por muchas personas, mientras que el grado de satisfacción es alto cuando se disfruta por número intermedio de personas. Así, el grado de deleite depende del tamaño del bien público y del número de usuarios que lo comparten. Si se utiliza de manera excesiva se podría originar mal, beneficio negativo, por concernir a bien de uso colectivo.

Se puede concluir que el grado de satisfacción en el uso de bien público depende de dos factores: Número de usuarios que lo comparten y tamaño del bien en consideración.

384 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*". Id. Pp. 443, ss.
385 JAMES MCGILL BUCHANAN. "*UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES*". Id. P. 447.



GRÁFICA 3.11

9. EQUILIBRIO Y TEORÍA DE JUEGOS

9.1 EQUILIBRIO EN ECONOMÍA PÚBLICA

El equilibrio general es estudiado como temática cardinal de la teoría microeconómica, en específico en el módulo del bienestar económico, y pretende explicar el comportamiento de las variables económicas esenciales (producción, consumo y la fijación de precios) en escenario económico específico, que cambia considerablemente acorde conde con el tipo de mercado asumido, frente a gama amplia de tipos de mercados (perfectos e imperfectos). Se convierte, asimismo, en aproximación al análisis macroeconómico, al ser utilizado en análisis colectivo sobre desarrollo social y fomento económico. En el entorno contemporáneo se ejercen desarrollos y programaciones sobre equilibrio económico bastante sofisticados y complejos, que corresponden a proyecciones y simulaciones mediante modelos econométricos, pretendiendo soluciones cuantitativas. Se convierten en auténticos teoremas: Hipótesis, supuestos, demostraciones, evaluaciones y validaciones.

El tema de equilibrio en economía pública se ha trabajado por diversos tratadistas. En la actualidad se destacan tres tendencias notables: Teoría de juegos, análisis de incertidumbre y estructuras de información en economía pública.

9.2 TEORÍA DE JUEGOS

La *teoría de juegos* consiste en modelos matemáticos con presencia de conflictos y cooperación entre tomadores de decisiones inteligentes y racionales. La *teoría de juegos* se conoce como teoría de la decisión interactiva. Se han usado la *teoría de juegos* para investigar en especial temáticas relativas a economía, ciencias políticas, psicología y solución de conflictos.

La *teoría de juegos*[386] examina la dependencia en la escogencia (elección) y los beneficios obtenidos por

386 ROBERT S. GIBBONS. *GAMES THEORY FOR APPLIED ECONOMISTS*. Princeton University, Princeton, 1996. DREW FUDENBERG Y JEAN TIROLE. *GAME THEORY*. MIT, Cambridge (Massachusetts), 1991. MARTIN J. OSBORNE Y ARIEL RUBINSTEIN. *A COURSE IN GAME THEORY*. MIT, Cambridge, 1994. ROBERT DUNCAN LUCE Y HOWARD RAIFFA. *GAMES AND DECISIONS: INTRODUCTION AND CRITICAL SURVEY*. John Wiley & Sons, New York, 1957. JAMES W. FRIEDMAN. *TEORÍA DE JUEGOS CON APLICACIÓN A LA ECONOMÍA*. Alianza Universidad, Madrid, 1991. GEORGE KENNETH BINMORE. *TEORÍA DE JUEGOS*. McGraw-Hill, Madrid, 1994. GEORGE KENNETH BINMORE. *FUN AND GAMES: A TEXT ON GAME THEORY*. D. C. Hearth, Lexington, 1992. PATRICK FABIANI Y JEAN CLAUDE LATOMBE. "*DEALING WITH GEOMETRIC CONSTRAINTS IN GAME-THEORETIC PLANNING*" en *IJCAI'99*. Morgan Kaufmann, Stockholm, 1999. YANNICK MEILLER Y PATRICK FABIANI. *PERCEPTION-ACTION DILEMMA AT PLANNING TIME: GETTING THE BEST OUT OF GAME THEORY AND CLASSICAL PLANNING* en *18TH WORKSHOP OF THE UK PLANNING AND SCHEDULING SPECIAL INTEREST GROUP (PLANSIG99)*. University of Salford, Manchester, 1999. ROGER BRUCE MYERSON. *GAME THEORY*. Harvard University, Cambridge (Massachusetts), 1991. MARTIN J. OSBORNE. *AN INTRODUCTION TO GAME THEORY*. MIT, Cambridge, 1994. JOHN FORBES NASH, JR. "*TWO PERSON COOPERATIVE GAMES*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 21. Universidad de Chicago, Chicago, 1953. Pp. 128-140. JOHN FORBES NASH, JR. "*NON COOPERATIVE GAMES*" en *ANNALS OF MATHEMATICS*. Vol. 54, No. 2. JSTOR, Journal Storage, New York, 1951. Pp. 286-295. JOHN FORBES NASH, JR. *THESIS*. Princeton University, Princeton, 1950. JOHN FORBES NASH, JR. *A SIMPLE THREE-PERSON POKER GAME: CONTRIBUTIONS TO THE THEORY OF GAMES*. Princeton University, Princeton, 1950. JOHN FORBES NASH JR., GERHARD KARL KALISCH, JOHN WILLARD MILNOR Y EVAR D. NERING. "*SOME EXPERIMENTAL N-PERSON GAMES*" en *DECISION PROCESSES* de ROBERT MCDOWELL THRALL, CLYDE HAMILTON COOMBS Y ROBERT LLOYD DAVIS. John Wiley & Sons, New York, 1954. Pp. 301-327. ANTOINE-

más de dos agentes. Pueden existir juegos cooperativos y juegos no cooperativos. Se refiere a la opción o no de establecer coaliciones entre los agentes participantes para impulsar aumentos en los beneficios del conglomerado, que son distribuidos entre cooperantes (participantes del juego), impulsando beneficios individuales.

El juego consiste en dilema de competencia entre dos o más agentes, en la que la intervención del competidor se ignorada. La teoría de juegos adapta instrumentos provenientes de diferentes disciplinas, en especial de economía, matemática y psicología, para confeccionar modelos cuantitativos que buscan resolver complejos conflictos relativos a la competitividad entre dos o más agentes. Estos modelos pretenden simplificar criterios de decisión y optimizar resultados del actor que compite en el juego, para elevar la probabilidad de éxito o disminuir el riesgo del fracaso.

Los juegos cooperativos permiten representar la provisión de bienes tipo club. En este tipo de juego, los participantes logran acuerdos mediante contratos que los vinculan y comprometen entre sí. Así, los "juegos cooperativos permiten acuerdos vinculantes y propician equidad y naturalidad en los resultados. La actuación de los jugadores es variada, acorde con el modelo seguido y, por lo general, los jugadores pueden interaccionar, permitiendo formación de subgrupos"[387]. Existen tres categorías básicas: Juegos cooperativos con dos personas, juegos cooperativos con n personas y ganancias transferibles y juegos cooperativos con n personas sin transferir beneficios.

Los juegos no cooperativos significan que "los jugadores no son capaces de llegar a acuerdos contractuales entre sí"[388]. Son relevantes para representar externalidades y bienes públicos puros. Con ellos, se pretende que los individuos logren maximizar su utilidad, ignorando efectos de provechos y detrimentos en el comportamiento de los demás individuos para el logro de sus propias optimizaciones. Este caso es tipificado y representado con el *dilema de los prisioneros*[389], en el que el comportamiento individual (no cooperativo) induce a obtener menores beneficios que cooperando. Existe estrategia dominante que conduce a disminuir pagos efectivos recibidos por los jugadores. En estas circunstancias, "no permiten acuerdos vinculantes, se derivan situaciones de desigualdad que afectan la equidad y tienden a ser naturales los resultados, en el sentido que cada jugador propugna por su mejor situación impulsando el equilibrio, la acción de los jugadores para hacer elecciones activas es amplia y, en circunstancias, los jugadores conjuntamente podrían llegar a acuerdos vinculantes"[390].

Este modelo se caracteriza por matriz asociada con provisión privada de bienes públicos puros. En este caso, lo táctico es no contribuir o, en cambio, contribuir en exceso a la provisión del bien público. La estrategia cooperativa es contribuir de forma honesta a la provisión del bien público. Como el caso del dilema de los prisioneros, la estrategia no cooperativa es dominante y proclive a la no asociación cuando aumenta el número de participantes.

AGUSTINE COURNOT. *INVESTIGACIONES ACERCA DE LOS PRINCIPIOS MATEMÁTICOS DE LA TEORÍA DE LAS RIQUEZAS*. Alianza Editorial, Madrid, 1969. DREW FUDENBERG Y DAVID K. LEVINE. *THE THEORY OF LEARNING IN GAMES*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1998. GEORGE KENNETH BINMORE. *TEORÍA DE JUEGOS*. McGraw-Hill, Madrid, 1994. DAVID M. KREPS. *TEORÍA DE JUEGOS Y MODELACIÓN ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. ROY GARDNER. *JUEGOS PARA ECONOMISTAS Y EMPRESARIOS*. Antoni Bosch, Barcelona, 1996. JOHN VON NEUMANN Y OSKAR MORGENSTER. *THE THEORY OF GAMES AND ECONOMIC BEHAVIOUR*. Princeton University Press, Princeton, 2007.

387 JAMES W. FRIEDMAN. *TEORÍA DE JUEGOS CON APLICACIÓN A LA ECONOMÍA*. Alianza Universidad, Madrid, 1991. Pp. 237, ss.

388 JAMES W. FRIEDMAN. *TEORÍA DE JUEGOS CON APLICACIÓN A LA ECONOMÍA*. Id. P. 25.

389 Los precursores del *dilema del prisionero* fueron: *Merrill Meeks Flood*, *Melvin Dresher* y *Albert Tucker*. MERRILL MEEKS FLOOD. "*SOME EXPERIMENTAL GAMES*" en *MANAGEMENT SCIENCE*. No. 5. Institute for Operations Research and the Management Sciences, New York, 1958. Pp. 5-26. [original: MERRILL MEEKS FLOOD. "*A GAME THEORETIC STUDY OF THE TACTICS OF AREA DEFENSE*" en *RAND RESEARCH MEMORANDUM*. 1949]. MELVIN DRESHER. *THE MATHEMATICS OF GAMES OF STRATEGY: THEORY AND APPLICATIONS*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1961. R. D. LUCE Y ALBERT W. TUCKER. *CONTRIBUTIONS TO THE THEORY 23 OF GAMES IV* en *ANNALS OF MATHEMATICS STUDY 40*. Princeton University Press, Princeton, 1959. Pp. 287-324. WILLIAM POUNDSTONE. *PRISONER'S DILEMMA: JOHN VON NEUMANN, GAME THEORY AND THE PUZZLE OF THE BOMB*. Doubleday, New York, 1992. ANATOL RAPOPORT Y ALBERT M. CHAMMAH. *PRISONERS' DILEMMA*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965.

390 JAMES W. FRIEDMAN. *TEORÍA DE JUEGOS CON APLICACIÓN A LA ECONOMÍA*. Op cit. Pp. 237, ss.

9.3 EQUILIBRIO DE NASH[391]

El equilibrio en la teoría de juegos toma como soporte el *equilibrio de Nash*, en entorno simplista de economía -dos personas-, quienes pueden comprar un bien privado o un bien público. Los individuos ajustan sus contribuciones al bien público de manera independiente, cuyo resultado será *equilibrio de Nash*. Las elecciones de los individuos son efectuadas de manera simultánea, sobre la base de participantes -jugadores racionales-, que buscan su mayor utilidad. Entonces, el *equilibrio Nash* es la mejor respuesta de los agentes cuando suponen dadas las estrategias de los demás agentes, el participante cree que sus elecciones óptimas no influyen en las decisiones de otros agentes. En condiciones de *dilema de prisioneros* se asegura resultado suma cero, lo que gana un individuo lo pierde el otro -ver secciones 9.2 y 9.7-. El *comportamiento Nash* con frecuencia caracteriza situación de bienes públicos con externalidades y es factor importante para explicar fallas del mercado. Bajo estas condiciones, existen agentes que contribuyen a proveer bienes públicos (amantes, *spillover* -inciden en el gasto público de forma indirecta, derrame-) y otros que no lo hacen (adversos, *free rider* -jinete libre-).

En escenario con dos consumidores, el ingreso y las preferencias pueden diferir, pero revelan los mismos precios por bienes públicos. El *equilibrio de Nash* se logra cuando la utilidad en la elección propia de bien público excede el grado de utilidad esperado o deseado, dado el grado de consumo de los demás individuos. Es decir, la elección individual es la mejor respuesta a las decisiones tomadas por los demás agentes. El *equilibrio de Nash* es la localización que refleja coherencia entre escogencias (elecciones, decisiones) y expectativas de los individuos.

El comportamiento del *equilibrio de Nash* está afectado por tres factores: 1) Proceso de racionalización por cada individuo. 2) El conjunto de elecciones es superior a los grados de contribuciones. 3) Existe completa información, cada individuo conoce las preferencias de los demás. El *equilibrio de Nash* es el resultado de juego, que es único. Si existieran varios *equilibrios de Nash*, habría problemas de coordinación en conductas individuales y en solución del juego.

9.4 EQUILIBRIO NASH-COURNOT[392]

El *equilibrio Cournot-Nash* o *del miedo* es sistema de teoría de juegos que pretende solución ideal. Incorpora varios participantes, que disponen perfecto conocimiento, adoptan la mejor estrategia y conocen las de sus competidores. Cada jugador ejecuta el mejor movimiento posible, observando los movimientos de los otros. El jugador de forma individual no tiene incentivos para modificar su estrategia si los otros mantienen las suyas. Se pretende el mejor resultado para cada actor. El resultado es mejor si todos los jugadores contribuyen, hay alicientes para coordinar las acciones. Es equilibrio se ejerce en contexto de competencia imperfecta, en el que varias empresas (oligopolio) rivalizan por el dominio del mercado, impulsando maximizar sus ganancias al establecer la cantidad a producir. El *equilibrio de Nash-Cournot* es escenario donde los jugadores utilizan estrategias que maximizan sus ganancias en consideración a las estrategias de sus contrincantes.

La respuesta del agente a las diferentes maniobras ejercidas por los demás se denomina función de

391 JOHN FORBES NASH JR. "*NON COOPERATIVE GAMES*" en *ANNALS OF MATHEMATICS*. Vol. 54, No. 2. JSTOR Journal Storage, New York, 1951. Pp. 286-295. [Versión original: JOHN FORBES NASH JR. *THESIS*. Princeton University Press, Princeton, 1950]. JOHN FORBES NASH JR. *A SIMPLE THREE-PERSON POKER GAME: CONTRIBUTIONS TO THE THEORY OF GAMES*. Princeton University Press, Princeton, 1950. JOHN FORBES NASH JR., C. JOHN FORBES NASH JR., GERHARD KARL KALISCH, JOHN WILLARD MILNOR Y EVAR D. NERING. "*SOME EXPERIMENTAL N-PERSON GAMES*" en *DECISION PROCESSES* de ROBERT MCDOWELL THRALL, CLYDE HAMILTON COOMBS Y ROBERT LLOYD DAVIS. John Wiley & Sons, New York, 1954. Pp. 301-327.

392 JOHN FORBES NASH, JR. "*NON COOPERATIVE GAMES*" en *ANNALS OF MATHEMATICS*. No. 54, No. 2. JSTOR, Journal Storage, New York, 1951. Pp. 286-295. [Versión original: JOHN FORBES NASH, JR. *THESIS*. Princeton University Press, Princeton, May 1950]. JOHN FORBES NASH JR., GERHARD KARL KALISCH, JOHN WILLARD MILNOR Y EVAR D. NERING. "*SOME EXPERIMENTAL N-PERSON GAMES*" en *DECISION PROCESSES* de ROBERT MCDOWELL THRALL, CLYDE HAMILTON COOMBS Y ROBERT LLOYD DAVIS. John Wiley, New York, 1954. Pp. 301-327. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *RESEARCHES INTO THE MATHEMATICAL THEORY OF WEALTH*. McMillan, Londres, 1927. Ver también: GEORGE KENNETH BINMORE. *TEORÍA DE JUEGOS*. McGraw-Hill, Madrid, 1994. ROBERT S. GIBBONS. *UN PRIMER CURSO DE TEORÍA DE JUEGOS*. Antoni Bosh, Barcelona, 1996. ROBERT S. GIBBONS. *GAMES THEORY FOR APPLIED ECONOMISTS*. Princeton University, Princeton, 1996.

reacción. Si se encuentran en equilibrio las funciones de reacción de todos los agentes existe *equilibrio Nash-Cournot*, descrito como la confluencia de las curvas de reacción individual.

El *equilibrio Nash-Cournot* presenta varias características: 1) No es eficiente en el sentido de *Pareto*. 2) Si la economía está conformada por individuos idénticos no se garantiza el equilibrio único. 3) En proceso de ajuste, la estabilidad requiere que el valor absoluto de cada respuesta individual al cambio en la contribución de otro debería ser menor a la unidad, en condiciones de vecindad. Si hay múltiples *equilibrios de Nash* en economía con bienes públicos y número infinito de consumidores, es posible la existencia de equilibrio estable, que incorpora idénticos consumidores, eligiendo diferentes localizaciones.

Posiblemente las pendientes de las curvas de reacción pueden conducir a equilibrios simétricos múltiples, que pueden evaluarse usando el criterio de *Pareto*. Así, se puede obtener segunda localización mejor, por cuanto la primera será de índole *Pareto eficiente*[393].

Concluye *Samuelson*[394]: Existe tendencia a que los bienes públicos sean provistos de manera no óptima.

9.5 EXPERIMENTO DE LINDAHL[395]

El *equilibrio de Lindahl* considera escenario con dos individuos y dos bienes, uno público y uno privado, con precios exógenos para ambos bienes. En el esquema de *Lindahl* existe agente (subastador) que fija tasa impositiva y precio del bien privado. Cada agente maximiza su utilidad acorde con los precios. El subastador modifica la tasa impositiva hasta igualar las demandas por bienes públicos de los agentes, a menos que los dos individuos demanden la misma cantidad de bien público. Este proceso de sondeo conduce al *equilibrio de Lindahl*.

El *equilibrio de Lindahl* es análogo al equilibrio competitivo en entorno con bienes privados, corresponde a situación única e incorpora contribuciones positivas para los individuos. Sustancial propiedad de este *equilibrio* es su convergencia con el *Pareto óptimo* (eficiencia). Si no existen restricciones a transferencias y existen varias opciones de preferencias (convexidad), la localización *Pareto eficiente* puede ser sustituida por el *equilibrio de Lindahl*. El modelo ha sido substancial para desarrollar la teoría de juegos.

El experimento de *Lindahl* consiste en el gasto (provisión de bien público) alcanzado cuando coinciden las curvas de demanda y oferta agregada, situación que conduce a asignación eficiente en el sentido de *Pareto* y, por supuesto, a *equilibrio*. Este análisis proporcionó a la disciplina de las ciencias económicas herramientas para diseñar preferencias orientadas a propugnar por instituciones socialmente deseables en entorno con bienes públicos. No obstante, enfrenta algunos dilemas: El examen es complejo, y se complica aún más mientras más participantes intervengan. Los individuos no poseen incentivos para

393 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946. VILFRIDO PARETO. *MANUEL D'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927.

394 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*PITFALLS IN THE ANALYSIS OF PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 199-204. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1954. Pp. 387-390.

395 ERIK R. LINDAHL. *DIE GERECHTIGKEIT IN DER BESTEUERUNG*. Stockholm University, Department of Economics, Estocolmo, 1919. [Traducción inglesa: ERIK R. LINDAHL. "*JUST TAXATION: A POSITIVE SOLUTION*" en *CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE* de RICHARD ABEL MUSGRAVE Y ALAN T. PEACOCK. MacMillan, London, 1958. Pp. 98-123]. Ver también: RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Cap. VII. Pp. 198-239. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441. MATTHEW J. VAN ESSEN. *IMPLEMENTING LINDAHL ALLOCATION: INCORPORATING EXPERIMENTAL OBSERVATIONS INTO MECHANISM DESIGN THEORY*. Tesis para optar título de doctor en filosofía (Ph. D.), conferido por la Universidad de Arizona. Ditectores: JOHN C. WOODERS Y MARK WALKER. Ann Arbor. University of Arizona. 2010. MATTHEW J. VAN ESSEN, NATALIA LAZZATI Y MARK WALKER. "*OUT-OF-EQUILIBRIUM PERFORMANCE OF THREE LINDAHL MECHANISMS: EXPERIMENTAL EVIDENCE*" en *GAMES AND ECONOMIC BEHAVIOR*. Vol. 74, No. 1. Elsevier, Austin, 2012. Pp. 366-381. MATTHEW J. VAN ESSEN. "*A CLARKE TAX TÂTONNEMENT THAT CONVERGES TO THE LINDAHL ALLOCATION*" en *SOCIAL CHOICE AND WELFARE*. Vol. 43, No. 2. Springer, New York, 2014. Pp. 309-327.

revelar sus preferencias de forma sincera, que podría conducir a alterar la realidad. Existen deficiencias para revelar las preferencias de los consumidores. Se argumenta que el ciudadano no se orienta por el gasto nominal, sino por el gasto real (gasto público menos impuestos).

9.6 EQUILIBRIO PERFECTO EN SUBJUEGOS[396]

También se ha recurrido al esquema de equilibrio perfecto en subdivisión de juegos, que se ejerce con modelos dinámicos, correspondiente a varias etapas, interacción repetida y múltiples *equilibrios de Nash*, que modifican la elección del individuo.

El equilibrio perfecto en segmentación de juegos conduce a *equilibrio de Nash*. El procedimiento consiste en proyectar el equilibrio hacia el futuro y, con base en esa información, se toma la elección en la etapa precedente del juego. Ningún jugador ejerce de forma unilateral sus elecciones.

En teoría de juegos el *equilibrio perfecto en sub-juegos de Nash* (*subgame perfect equilibrium*) se utiliza en juegos dinámicos. Solo los participantes que en los segmentos precedentes del juego logran el *equilibrio de Nash*, podrán avanzar a las etapas siguientes del juego básico, lo que asegura comportamiento en equilibrio perfecto en la sumatoria de los sub-juegos. Cada juego extensivo dispone equilibrio perfecto en la totalidad del juego.

El sub-juego perfecto de *Nash* consiste en pugna entre competidores que asegura el equilibrio como estrategia en el juego original y en los subsiguientes. Se genera la denominada revisión o inducción hacia atrás, proceso repetido para resolver de forma extensiva y finita juegos secuenciales. La maniobra del jugador que sigue en turno que debe ser óptima, es influenciada por la acción del jugador precedente. El proceso continúa de esta manera hacia atrás en el tiempo hasta que se hayan ejercido las intervenciones de todos los jugadores. Para el resultado definitivo, se establece como referencia la estrategia utilizada por el jugador que efectúa la última faena del partido. Los equilibrios perfectos en sub-juegos eliminan las amenazas no verisímiles.

9.7 EQUILIBRIOS NO NASH[397]

También se ha suscitado el concepto de *equilibrios no Nash*, relacionado con la posibilidad de presentarse situaciones de equilibrios con suma distinta a cero. En el *equilibrios no Nash* cada agente cree que los cambios en sus contribuciones al bien público inducen a otros agentes a alterar su contribución por cantidad diferente de cero.

El equilibrio con suma distinta a cero simboliza situación que estipula que lo ganado por determinado competidor no siempre lo pierde su contrincante y lo inverso. Algunos juegos suma no cero son susceptibles de presentación matricial.

El *teorema de Nash* establece que en juego no cooperativo para cada persona, perteneciente a determinado grupo constituido por n individuos, dispone solución de equilibrio. El problema radica en no existir más

396 DREW FUDENBERG Y DAVID LEVINE. "*SUBGAME-PERFECT EQUILIBRIA OF FINITE-AND INFINITE-HORIZON GAMES*" en *JOURNAL OF ECONOMIC THEORY*. Vol. 31, No. 2. Elsevier, St. Louis, 1983. Pp. 251-268. REINHARD SELTEN. "*REEXAMINATION OF THE PERFECTNESS CONCEPT FOR EQUILIBRIUM POINTS IN EXTENSIVE GAMES*" en *INTERNATIONAL JOURNAL OF GAME THEORY*. Vol. 4, No. 1. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, 1975. Pp. 25-55. MARTIN J. OSBORNE. *AN INTRODUCTION TO GAME THEORY*. MIT, Cambridge, 1994.

397 GEORGE KENNETH BINMORE. *TEORÍA DE JUEGOS*. McGraw Hill, Barcelona, 1994. GEORGE KENNETH BINMORE. *FUN AND GAMES: A TEXT ON GAME THEORY*. D. C. Hearth, Lexington, 1992. DAVID M. KREPS. *TEORÍA DE JUEGOS Y MODELACIÓN ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. ROY GARDNER. *JUEGOS PARA ECONOMISTAS Y EMPRESARIOS*. Antoni Bosch, Barcelona, 1996. JAMES W. FRIEDMAN. *TEORÍA DE JUEGOS CON APLICACIÓN A LA ECONOMÍA*. Alianza Universidad, Madrid, 1991. ROBERT S. GIBBONS. *GAMES THEORY FOR APPLIED ECONOMISTS*. Princeton University, Princeton, 1996. DREW FUDENBERG Y JEAN TIROLE. *GAME THEORY*. MIT, Cambridge, 1991. MARTIN J. OSBORNE Y ARIEL RUBINSTEIN. *A COURSE IN GAME THEORY*. MIT, Cambridge, 1994. ROBERT DUNCAN LUCE Y HOWARD RAIFFA. *GAMES AND DECISIONS: INTRODUCTION AND CRITICAL SURVEY*. John Wiley & Sons, New York, 1957. ROGER BRUCE MYERSON. *GAME THEORY*. Harvard University, Cambridge (Massachusetts), 1991. DREW FUDENBERG Y DAVID K. LEVINE. *THE THEORY OF LEARNING IN GAMES*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.

de una solución de equilibrio, que puede ser diferente de algunos otros conceptos de solución posibles. Esto promueve juegos más interesantes.

El *dilema de los prisioneros* es factiblemente el juego más estudiado. Dos individuos son encarcelados por sospechas de cometer infracción, pero son colocados en celdas separadas para ser interrogados. Cada individuo puede confesar a la policía la verdad o negar su implicación. La alternativa es cooperar a sus compañeros guardando silencio o traicionarlos diciendo la verdad de lo ocurrido. Esta situación es perturbadora, al saber que la racionalidad conduce a peores resultados que jugar la solución *óptima de Pareto*.

Existe gran cantidad de juegos que utilizando las condiciones intrínsecas del *dilema de los prisioneros* -no cooperación- han permitido situaciones de equilibrio diferente a cero, denominado *no Nash*, que enriquecen aún más el análisis y la literatura de la teoría de juegos.

El equilibrio ortodoxo de *Nash* ha sufrido gran evolución con el devenir del tiempo. Se resaltan las siguientes consideraciones: Estrategia mixta en presencia de n personas, donde cada jugador maximiza beneficios -logra el óptimo frente a los demás-, si las estrategias de otros se mantienen invariables, recurrió al *teorema del punto fijo* de *Kakutani*[398]. Luego, se plantearon estrategias mixtas para juegos suma diferente a cero, apoyadas en el teorema del punto fijo de *Brouwer*[399]. Tratadistas han precisado que el equilibrio de *Nash* despliega predicciones engañosas o permite múltiples vaticinios en contextos determinados, coadyuvando a proponer mejoras: Sub-juegos con equilibrio perfecto y elecciones donde cada jugador considera las decisiones de sus competidores[400].

9.8 ANÁLISIS DE INCERTIDUMBRE[401]

Las decisiones de los agentes dependen de sus tendencias a la aversión o la atracción al riesgo. De esta forma, la función de utilidad esperada se pretende maximizar en entorno a la incorporación de conjunto

398 SHIZUO KAKUTANI. "*A GENERALIZATION OF BROUWER'S FIXED POINT THEOREM*" en *DUKE MATHEMATICAL JOURNAL*. Vol. 8, No. 3. Duke University Press, Durham, 1941. Pp. 457-459.

399 LUITZEN EGBERTUS JAN BROUWER. "*ÜBER ABBILDUNGEN VON MANNIGFALTIGKEITEN*" en *MATHEMATISCHE ANNALEN*. Vol. 71, No. 2. Springer, Ansterdam, 1911. Pp. 97-115. DAVID GALE. "*THE GAME OF HEX AND BROUWER FIXED-POINT THEOREM*" en *THE AMERICAN MATHEMATICAL MONTHLY*. Vol. 86, No. 10. Mathematical Association of America, Washington, 1979. Pp. 818-827. V. I. SOBOLEV. "*BROUWER THEOREM*" en *ENCYCLOPEDIA OF MATHEMATICS* de MICHIEL HAZEWINKEL. Springer, New York, 2001.

400 ROGER B. MYERSON. *LA TEORÍA DE JUEGOS: ANÁLISIS DE CONFLICTOS*. Harvard University Press, Cambridge, 1997. REINHARD JUSTUS REGINALD SELTEN Y THOMAS MARSCHAK. *GENERAL EQUILIBRIUM WITH PRICE-MAKING FIRMS* en *LECTURE NOTES IN ECONOMICS AND MATHEMATICAL SYSTEMS*. Springer-Verlag, New York, 1974.

401 MILTON FRIEDMAN Y LEONARD JIMMIE SAVAGE. "*THE UTILITY ANÁLISIS OF CHOISES INVOLVING RISK*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol 56, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1948. JAMES E. TOBIN. "*LIQUIDITY PREFERENCE AS BEHAVIOUR TOWARDS RISK*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Ser. 2, Vol. 25, No. 67. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1958. Pp. 65-86. JAMES E. TOBIN Y STEPHEN S. GOLUB. *MONEY, CREDIT AND CAPITAL*. Irwin & McGraw-Hill, Boston, 1998. EVSEY *DAVID* DOMAR Y RICHRARD ABEL MUSGRAVE. "*PROPORTIONAL INCOME TAXATION AND RISK-TAKING*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 58, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1944. Pp. 388-422. JACK HIRSHLEIFER. "*ON THE THEORY OF OPTIONAL INVESTMENT DECISIÓN*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 66, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1958. Pp. 329-352. WILLIAM F. SHARPE. *QUANTIFYING THE MARKET RISK PREMIUM PHENOMENON FOR INVESTMENT DECISION MAKING*. Institute of Chartered Financial Analysis, Charlottesville, 1990. AMOS TVERSKY Y DANIEL KAHNEMAN. "*ADVANCES IN PROSPECT THEORY: CUMULATIVE REPRESENTATION OF UNCERTAINTY*" en *JOURNAL OF RISK AND UNCERTAINTY*. Vol. 5, No. 4. W. Kip Viscusi, Springer, New York, 1992. Pp. 297-323. MATTHEW RABIN. "*RISK AVERSION AND EXPECTED UTILITY THEORY: A CALIBRATION THEOREM*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 68, No. 5. Universidad de Chicago, Chicago, 2000. Pp. 1281-1292. KENNETH JOSEPH ARROW. *ASPECTS OF THE THEORY OF RISK*. Academic Bookstore, Helsinki, 1965. ANTONI BOSCH-DOMÈNECH Y JOAQUIM SILVESTRE. "*DOES RISK AVERSION OR ATTRACTION DEPEND ON INCOME? AN EXPERIMENT*" en *ECONOMICS LETTERS*. Vol. 65, No. 3. University of York, York, 1999. Pp. 265-273. CHRISTIAN GOLLIER. *THE ECONOMICS OF RISK AND TIME*. MIT, Cambridge, 2001. GLENN SHAFER. *A MATHEMATICAL THEORY OF EVIDENCE*. Princeton University Press, Princeton, 1976. RICARDO PASCALE. "*DEL HOMBRE DE CHICAGO AL HOMBRE DE TVERSKY-KAHNEMAN*" en *REVISTA QUANTUM*. Vol II, No. 1. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, 2007. JOAQUÍN M. PERRAMON. "*CONFUSIÓN E IGNORANCIA EN LA DECISIÓN DE INCERTIDUMBRE Y RIESGO*" en *REVISTA QUANTUM*. Vol IV, No. 2. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, 2009. AMOS TVERSKY Y DEREK J. KOELER. "*SUPPORT THEORY: NON EXTENSIONAL REPRESENTATION OF SUBJECTIVE PROBABILITY*" en *HEURISTICS AND BIASES: THE PSYCHOLOGY OF INTUITIVE JUDGMENT* de THOMAS D. GILOVICH, DALE W. GRIFFIN Y DANIEL KAHNEMAN. Cambridge University Press, Cambridge, 2002. Pp. 441-473. YUVAL ROTTENSTREICH Y AMOS TVERSKY. "*UNPACKING, REPACKING AND ANCHORING: ADVANCES IN SUPPORT THEORY*" en *HEURISTICS AND BIASES: THE PSYCHOLOGY OF INTUITIVE JUDGMENT*. THOMAS D. GILOVICH, DALE W. GRIFFIN Y DANIEL KAHNEMAN. Cambridge University Press, 2002. Pp. 474-488. LYLE A. BRENNER, DEREK J. KOEHLER Y DANIEL KAHNEMAN. "*REMARKS ON SUPPORT THEORY: RECENT ADVANCES AND FUTURE DIRECTIONS*" en *HEURISTICS AND BIASES: THE PSYCHOLOGY OF INTUITIVE JUDGMENT*. THOMAS D. GILOVICH, DALE W. GRIFFIN Y DANIEL KAHNEMAN. Cambridge University Press, 2002. Pp. 489-509.

de restricciones de recursos y condiciones de incerteza, riesgo y contingencia.

Este análisis se constituye en novedoso paradigma en el escenario del riesgo en las decisiones económicas, incorporando componentes financieros, cuantitativos, interpretativos –lógicos-, psicológicos y filosóficos que hacen axiomática la reflexión sobre probabilidad e indiferencia para afrontar problemas de incertidumbre.

Este tema se estudiará con detalle en la sección identificada con el literal D, numeral 3.2, referente a los criterios del riesgo sobre la inversión en la incidencia de los impuestos.

9.9 ESTRUCTURAS DE INFORMACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA[402]

En períodos recientes ha avanzado en la disciplina de la economía pública el análisis e interpretación diseños de estructuras de generación, aspecto decisivo para evitar alicientes suscitados para ocultar información (asimetrías) en la provisión de bienes públicos. Se considera que no disponer información completa (asimetrías) conduce a imperfecciones del mercado, selección adversa y riesgo moral. El esquema propugna por sistemas de estímulos y castigos para propiciar metodologías y tecnologías de comunicación, información e investigación en temas de economía pública.

En el escenario contemporáneo han surgido estudios relativos a la generación de sistemas de información para toma de decisiones. Estas investigaciones analizan la comunicación y conducta de múltiples agentes que disponen diferentes preferencias frente a la presencia de autoridad que dispone facultad para tomar decisiones, pretendiendo maximizar el bienestar social, mediante la elección óptima en términos de calidad o cantidad de determinado servicio o bien público (educación, salud, transporte, vivienda, agua potable, gas domiciliario o cualquier otro). La comunicación debe ser ajena a incentivos, de tal forma que los agentes expresen de forma sincera sus preferencias. La comunicación es relevante, dado que compartir experiencias y propensiones es significativo en las decisiones individuales[403].

---

402 BRIAN HILLIER. *THE ECONOMICS OF ASYMMETRIC INFORMATION*. MacMillan, Londres, 1997. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EQUILIBRIUM IN PRODUCT MARKETS WITH IMPERFECT INFORMATION*" en A*MERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 69, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1979. Pp. 339.-345. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*MONOPOLY, NON-LINEAR PRICING AND IMPERFECT INFORMATION: THE INSURANCE MARKET*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 44, No. 3. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm, 1977. Pp. 407-430. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*RISK, INCENTIVES AND INSURANCE: THE PURE THEORY OF MORAL HAZARD*" en *GENEVA PAPERS ON RISK AND INSURANCE*. Vol.8, No. 1. Geneva Association & European Group of Risk and Insurance Economists, Basingstoke, 1983. Pp. 4-33. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *TRANSPARENCY IN GOVERNMENT* en *THE RIGHT TO TELL*. World Bank Institute, Washington, 2002. Pp. 27-44. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE ECONOMICS OF INFORMATION*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 69, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1961. Pp. 213-225. BRUCE CORMAN NORBERT GREENWARD Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*EXTERNALITIES IN ECONOMICS WHITH IMPERFECT INFORMATION AND INCOMPLETE MARKETS*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMIC*. Vol. 101, No. 2. MIT Press, Cambridge, 1986. Pp. 229-264. EDWARD GLAESER Y ANDREI SHLEIFER. *LEGAL ORIGINS* en *NBER WORKING*. Paper 8272. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2001. OLIVER HART, ANDREI SHLEIFER Y ROBERT VISHNY. *THE PROPER SCOPE OF GOVERNMENT*: *THEORY AND AN APPLICATION TO PRISONS* en *NBER WORKING*. Paper 5744. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1996. ANDREI SHLEIFER Y ROBERT VISHNY. *A SURVEY OF CORPORATE GOVERNANCE* en *NBER WORKING*. Paper 5554. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1996. JOSEPH EUGENE STIGLER. "*IMPERFECTIONS IN THE CAPITAL MARKET*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 75, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1967. Pp. 287-292. KENNETH JOSEPH ARROW. "*THE PROPERTY RIGHTS DOCTRINE AND DEMAND REVELATION UNDER INCOMPLETE INFORMATION*" en *ECONOMICS AND HUMAN WELFARE* de MICHAEL JAY BOSKIN. Academic Press, New York, 1979. Pp. 23-39. DAVID AUSTEN-SMITH. "*ALLOCATING ACCESS FOR INFORMATION CONTRIBUTIONS*" en *THE JOURNAL OF LAW, ECONOMICS AND ORGANIZATION*. Vol. 14, No. 2. Oxford University Press, Oxford, 1998. Pp. 277-303. BRUCE CORMAN NORBERT GREENWARD. *ADVERSE SELECTION IN THE LABOR MARKET*. Garland, New York, 1979. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE BASIC ANALYTICS OF MORAL HAZARD*" en *SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMIC*. Vol. 90, No. 3. John Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 1988. Pp. 383-413. RICHARD JAMES ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "*THE WELFARE ECONOMICS OF MORAL HAZARD*" en *RISK, INFORMATION AND INSURANCE: ESSAYS IN MEMORY* de KARL H. BARCH. H. Loubergé, Kluwer Academic Publishers, Norwell, 1989. Pp. 91-122.

403 MARCO OTTAVIANI Y PETER SORENSEN. "*INFORMATION AGGREGATION IN DEBATE: WHO SHOULD SPEAK FIRST?*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 81, No. 3. Elsevier, Austin, 2001. Pp. 393-421. NAHUM D. MELUMAD Y TOSHIYUKI SHIBANO. "*COMMUNICATION IN SETTINGS WITH No. TRANSFERS*" en *RAND JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 22, No. 2. RAND Corporation, Santa Mónica, 1991. Pp. 173-198. ASHER WOLINSKY. "*ELICITING INFORMATION FROM MULTIPLE EXPERTS*" en *DISCUSSION PAPERS*. No. 1277. Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, Evanston, 1999.

9.10 REPRESENTACIÓN DEL COMPORTAMIENTO INDIVIDUAL[404]

Existen dos tipos de bienes: Públicos y privados. La función de utilidad individual depende del consumo efectuado sobre la canasta de bienes, que corresponde a función continua, estrictamente creciente, cóncava y diferenciable. El ingreso se toma como exógeno y es utilizado de forma indistinta para adquirir diferentes bienes que se ofrecen en la sociedad.

La cantidad de bien público disponible para el consumo está en función de la suma de contribuciones realizada por todos los individuos que sufragan -la colectividad-, donde parte corresponde a contribución directa -precio pagado-. La maximización de la función de utilidad está sujeta a la igualdad entre gasto e ingreso, sobre la base de adquirir proporción de bienes privados y bienes públicos acorde con la contribución propia realizada. Según esta función, el equilibrio se logra cuando se iguala el beneficio marginal al costo marginal -sacrificio en términos del bien privado-.

En la óptica de la teoría y de las interpretaciones de modelos económicos, los bienes privados tienen dos características distintivas. Distribución tecnológica: La oferta total del bien privado puede ser dividida entre todos los consumidores; la suma de las cantidades recibidas por cada individuo es la demanda agregada, que depende de la oferta total disponible. Otra característica es el egoísmo: Los consumidores solo se preocupan por su consumo propio, sin importarle los consumos de mercancías de los otros. Los bienes públicos se caracterizan por condiciones de oferta global dirigida a resolver requerimientos para la colectividad como un todo y, por lo general, asumen condición de indivisibilidad y son ajenos a condiciones de egolatría.

9.11 EASY RIDING (NO PAGO POR BIENES PÚBLICOS)[405]

Significado especial es la expresión *free riding*, que sugiere la existencia de alicientes para que los individuos no contribuyan al financiamiento del bien público. Se deriva del hecho que las personas estiman que la provisión del bien público se efectúa con contribuciones emanadas del resto de la comunidad, por lo que procuran no sufragar en el grado requerido por el bien público, dejando la responsabilidad a los otros.

El fenómeno se relaciona con equilibrio de bienes públicos por debajo del óptimo social deseable. Se concede el calificativo de *free* o *easy riding*[406]. En general, los individuos no contribuyen completamente a proveer los bienes públicos, no obstante dispongan alta estimación por ellos. El grado de *easy riding* se puede determinar por la distancia entre el nivel de disposición a contribuir y el valor real contribuido, que corresponde a rango entre cero y la unidad. Mientras más se acerca a cero es mayor la pérdida de bienestar social.

El fenómeno de *free* o *easy riding* es denominado por algunos autores como *parasitismo*, dado que los bienes públicos ortodoxos se caracterizan por no privar a quien no paga (no existe exclusión). Así, La

404 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Cap. VI. Pp. 68-101. ERIK R. LINDAHL. "*JUST TAXATION: A POSITIVE SOLUTION*" en *CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE* de RICHARD ABEL MUSGRAVE Y ALAN T. PEACOCK. MacMillan, London, 1958. Pp. 98-123. THEODDORE BERGSTROM, LAWRWNCE BLUME Y HAL RONALD VARIAN. "*ON THE PRIVATE PROVISION OF PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 29, No. 1. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1986. Pp. 25-49. LAWRENCE BLUME Y CARL SIMON. *MATHEMATICS FOR ECONOMISTS*. Norton, New York, 1994. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1954. Pp. 387-389. HOWARD R. BOWEN. "*THE INTERPRETATION OF VOTING IN THE ALLOCATION OF RESOURCES*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 58, No. 1. Oxford Journals, Oxford, Pp. 27-48, 1943.

405 ANTHONY DE JASAY. *SOCIAL CONTRACT, FREE RIDE: A STUDY ON THE PUBLIC GOODS PROBLEM*. Oxford University Press, Oxford, 1989. OLIVER KIM Y MARTIN WALKER. "*THE FREE RIDER PROBLEM: EXPERIMENTAL EVIDENCE*" en *PUBLIC CHOICE*. Vol. 43, No. 1. Locke Institute, Virginia, 1984. P. 3-24. ROGER C. KORMENDI. "*A NEW REMEDY FOR THE FREE RIDER PROBLEM? - FLIES IN THE OINTMENT*" en *RESEARCH IN LAW AND ECONOMICS*. Vol. 1. Emerald Business, James Langenfeld, Chicago, 1979. Pp. 115-130. ROGER C. KORMENDI. "*FURTHER THOUGHT ON THE FREE RIDER PROBLEM AND DEMAND REVEALING PROCESSES*" en *RESEARCH IN LAW AND ECONOMICS*. Vol. 2. Emerald Business, James Langenfeld, Chicago, 1980. Pp. 219-225. RUSSELL HARDIN. "*THE FREE RIDER PROBLEM*" en *THE STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY*. Center for the Study of Language and Information (CSLI), Stanford University, 2003.

406 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Cap. VI. Pp.68-101.

demanda por bienes de índole común puede favorecer a consumidores que no pagan. No obstante, es evidente que el consumo de un individuo genera costos de oportunidad a los otros que lo comparten. Esto podría permitir exceso de consumos, que podrían propiciar el agotamiento o destrucción del bien de propiedad común. El problema se recrudece al considerar la existencia de grandes externalidades. Si muchas personas disponen de forma desmedida, el funcionamiento del servicio con el tiempo podría afectarse para funcionar satisfactoriamente. Otro problema que experimenta es no considerar costes externos, por ejemplo los perjuicios de carácter ecológicos como contaminación, aspectos de congestión, molestias de ruidos. Aspecto designado como 'tragedia de los comunes'.

9.12 EFECTOS SOBRE EL INGRESO[407]

Existe consenso que la aplicación de tributos para financiar la provisión de bienes públicos genera efectos sustanciales sobre los ingresos de la comunidad. Tema esencial para las autoridades públicas es definir las políticas públicas orientadas a determinar la cantidad de bienes públicos que se suministrará a la sociedad y la forma como se financiará, sea a través de tasas directas (tributos) o mediante presupuesto (reducción de gastos estatales orientados a otros sectores). En general, existen diferentes enfoques sobre la financiación de los bienes públicos. Los efectos de recaudar recursos mediante impuesto ha sido tema relevante en el estudio de las finanzas públicas. En especial, preocupa en este aparte los efectos que se ejerce sobre la canasta familiar de los diferentes hogares.

Preocupa la conducta de las familias frente a la reducción de su ingreso real para adquirir bienes privados necesarios por efecto de elevar los tributos que financian la atención de bienes públicos. Es motivo de investigación la secuela sobre el nivel de utilidad para hogar representativo de la sociedad. Se conceptúa que la provisión pública de determinados bienes afecta negativamente la adquisición de servicios privados análogos (sustitutos), que podrían suponer el mismo grado de satisfacción: Entre otras ilustraciones se mencionan: Seguridad estatal (policía) a cambio de seguridad privada, educación pública a cambio de instrucción privada, y, entre muchas otras actividades, salubridad, correos, transporte, vías, servicios públicos, recreación, seguridad social.

Incremento en la contribución al bien público por otros miembros de la comunidad implica que el ingreso real del actor aumenta, sin modificar su propia contribución al bien público. Así, se amplía su canasta de consumo (espacio de restricción presupuestal). Las cantidades preferidas pueden ser definidas por restricciones (conductas racionales) o no limitaciones (tomadores de precios) de las funciones de demanda. Existe relación entre la respuesta en el ingreso del individuo y los cambios en la variación en la contribución al bien público ejercida por los demás.

La cantidad de contribuciones y las modificaciones del ingreso solo influencian la demanda del bien público, en la medida que afecte el ingreso pleno. Es decir, el aumento en una unidad en el ingreso coincide con la reducción en una unidad en la contribución de los demás individuos, lo que origina invariabilidad al ingreso agregado; de esta forma, no se modifica la demanda agregada.

Al considerar escenario con presencia de no contribuyentes, la conducta del individuo se orientará a no sufragar. Disminución en el ingreso será compensada con aumentos en la contribución al bien público efectuada por los demás.

Si el bien público es normal, el efecto ingreso será negativo. La pérdida de ingreso podría ser reemplazada por aumentos en la provisión del bien público por los demás agentes, que conduce a disminuir la contribución (provisión) del agente por el bien público. Permite concluir que las escogencias y cambios

407 ALAN J. AUERBACH. "*THE THEORY OF EXCESS BURDEN AND OPTIMAL TAXATION*" en *HANDBOOK OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 1. North Holland, Amsterdam, 1985. Pp. 61-127. PETER A. DIAMOND Y JAMES A. MIRRLEES. "*OPTIMAL TAXATION AND PUBLIC PRODUCTION*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 61, No. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1971. No. 3. Pp. 8-27 y 261-278. GERALD AUTEN Y ROBERT CARROLL. "*THE EFFECT OF INCOME TAXES ON HOUSEHOLD INCOME*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 81, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1999. Pp. 681-693. MARTIN FELDSTEIN. "*THE EFFECT OF MARGINAL TAX RATES ON TAXABLE INCOME: A PANEL STUDY OF THE 1986 TAX REFORM ACT*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 103, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1995. Pp. 551-572

en el ingreso de los individuos son interdependientes y afectao sus preferencias.

9.13 ECONOMÍA CON N PERSONAS[408]

Cuando existen más de dos jugadores surgen diferencias fundamentales. Así, el teorema con dos personas en juego de suma cero, que asegura soluciones de equilibrio por efecto de la misma recompensa, no puede trascender para escenario con tres jugadores. Si hay más de dos jugadores, el juego de suma cero puede tener soluciones de equilibrio, pero no tienen los mismos beneficios.

Caso interesante es el análisis de la competencia entre varias empresas por adquirir nuevas tecnologías. Cada empresa dispone su propia estrategia para adoptar las novedosas técnicas. El único equilibrio se promueve cuando las tres empresas juegan la estrategia pura, es decir, adoptan la novel tecnología. Las empresas pujan por lograr su objetivo y no quedarse en la zaga. Esto es cierto tanto para juegos dos como para n actores. Así, la visión de dos personas en juego por ventaja competitiva se generaliza para los juegos con *n* -personas.

No obstante, *Olson*[409] demostró que el logro del equilibrio y la eficiencia está estrechamente ligado con el tamaño de la comunidad. A mayor tamaño de la población, el problema se intensifica, es decir, el equilibrio se vuelve más difícil de alcanzar, al mismo tiempo que se aleja del óptimo social en términos de *Pareto*. Este aserto también es comprobado por *Nash* y otros tratadistas[410].

9.14 ESTÁTICA COMPARATIVA[411]

La estática comparativa es entendida como contexto que sirve para confrontar varias situaciones estáticas, consiste en aproximación a la situación de dinámica, es muy útil para interpretar fenómenos económicos y dilucidar su evolución a través de diferentes cortes en el devenir del tiempo. Al considerar cambios en los parámetros objeto de interpretación, la situación se transforma. Si se suponen aumentos en el ingreso, conduce a incrementos en la provisión propia del bien público, que induce a creer que se ampliará la provisión total del bien público. En amplio lapso de tiempo, tiende a disminuir la contribución propia, lo que reduce la disponibilidad total del bien público, sin modificar la utilidad individual en el largo plazo.

Surge importante conclusión: existe redistribución del ingreso entre número determinado de contribuyentes, al punto que acaece contribución positiva al bien público. La provisión agregada del bien público permitirá equilibrio de *Nash-Cournot* y al final no existirá efecto sobre la distribución del ingreso para el colectivo. Este fenómeno es denominado propiedad de neutralidad por *Becker*[412],

---

408 JOHN FORBES NASH JR., GERHARD KARL KALISCH, JOHN WILLARD MILNOR Y EVAR D. NERING. "*SOME EXPERIMENTAL N-PERSON GAMES*" en *DECISION PROCESSES* de ROBERT MCDOWELL THRALL, CLYDE HAMILTON COOMBS Y ROBERT LLOYD DAVIS. John Wiley, New York, 1954. Pp. 301-327. MANCUR OLSON. *LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA: BIENES PÚBLICOS Y LA TEORÍA DE GRUPOS*. Limusa & Noriega, México, 1992. GARY S. BECKER. "*A THEORY OF SOCIAL INTERACTIONS*" en *JOURNAL OF PUBLICAL ECONOMY*. Vol. 82, No. 6. University of Chicago Press, Chicago, 1974. Pp. 1063-1093.

409 MANCUR OLSON. *LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA: BIENES PÚBLICOS Y LA TEORÍA DE GRUPOS*. Limusa & Noriega, México, 1992. ANN DAVEY Y DAVID OLSON. "*MULTIPLE CRITERIA DECISION MAKING MODELS*" en *GROUP DECISION AND NEGOTIATION* de MELVIN F. SHAKUN. Vol. 7, No.1. Institute for Operations Research and the Management Sciences, 1998. Pp. 55-75.

410 JOHN FORBES NASH, JR. "*NON COOPERATIVE GAMES*" en *ANNALS OF MATHEMATICS*. Vol. 54, No. 2. JSTOR, Journal Storage, New York, 1951. Pp. 286-295. JOHN FORBES NASH, JR. "*THE BARGAINING PROBLEM*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 18. Universidad de Chicago, Chicago, 1950. Pp. 155-162. JOHN FORBES NASH, JR. *THESIS*. Princeton University, Princeton, 1950. JOHN FORBES NASH, JR. *A SIMPLE THREE-PERSON POKER GAME: CONTRIBUTIONS TO THE THEORY OF GAMES*. Princeton University, Princeton, 1950. JOHN FORBES NASH, JR. "*TWO PERSON COOPERATIVE GAMES*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 21. Universidad de Chicago, Chicago, 1953. Pp. 128-140. JAMES W. FRIEDMAN. *TEORÍA DE JUEGOS CON APLICACIÓN A LA ECONOMÍA*. Alianza Universidad, Madrid, 1991. ROGER BRUCE MYERSON. *GAME THEORY*. Harvard University, Cambridge, 1991. MARTIN J. OSBORNE. *AN INTRODUCTION TO GAME THEORY*. MIT, Cambridge, 1994. ROY GARDNER. *JUEGOS PARA ECONOMISTAS Y EMPRESARIOS*. Antoni Bosch, Barcelona, 1996.

411 GARY S. BECKER. "*A THEORY OF SOCIAL INTERACTIONS*" en *JOURNAL OF PUBLICAL ECONOMY*. Vol. 82, No. 6. University of Chicago Press, Chicago, 1974. Pp. 1063-1093. ALAN ARTHUR WALTERS. "*THE THEORY AND MEASUREMENT OF PRIVATE AND SOCIAL COST OF HIGHWAY CONGESTION*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 29, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1983. Pp. 676-699. RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. "*EASY RIDERS, JOINT PRODUCTION, AND PUBLIC GOODS*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 94, No. 375. Royal Economic Society, London, 1984. Pp. 580-598.

412 GARY S. BECKER. "*A THEORY OF SOCIAL INTERACTIONS*" en *JOURNAL OF PUBLICAL ECONOMY*. Vol. 82, No. 6. University of Chicago Press, Chicago, 1974. Pp. 1063-1093.

Walters[413] y *Cornes-Sandler*[414]. Se generan condiciones de ineficiencia en el marco del modelo de estática comparativa.

Se resaltan los análisis de *Walters*[415] sobre medición de costos sociales y privados ocasionados por la congestión en el transporte. Para ello, recurrió a la interpretación de mediciones en entorno de estática comparativa, sistema de transporte multimodal (al menos dos: Terrestre y ferroviario), supuso congestión para todos los esquemas de transporte involucrados, los usuarios viajan en horas pico o punta -de mayor embotellamiento- para ir de su hogar al trabajo o viceversa, la congestión y la aglomeración generan costos excesivos en términos de tiempo y otras externalidades negativas. El estudio examina la distribución de densidad poblacional urbana óptima de usuarios que permita el provecho ideal del sistema de transporte. Se formula programa matemático para medir los inconvenientes, solución de forma eficiente la problemática y ejercer evaluaciones para comprobar la validez del modelo.

9.15 PROVISIÓN ÓPTIMA CON TASAS DISTORSIONANTES[416]

La teoría de imposición óptima gravita sobre el estudio, definición e implantación de gravamen que atenúe distorsiones e ineficiencias causadas sobre el mercado, acorde con las restricciones económicas prevalentes. El problema central reside en cualificar la situación, es decir, reducir al mínimo las distorsiones causadas por los impuestos. Se define impuesto neutro al tributo que evita distorsiones e ineficiencias por forma cabal. Asimismo, si el inversionista enfrenta la elección de dos proyectos económicos excluyentes que tienen el mismo riesgo e igual rendimiento antes de impuestos, aquel proyecto de inversión que brinde el impuesto menos gravoso o esté favorecido de exención tributaria será el elegido por el inversor racional. Por ello, los economistas arguyen que si bien los impuestos generan distorsiones, deben orientarse las políticas públicas para evitarlos o, de requerirse para financiar el desarrollo económico y social; se deben impulsar tasas lo más reducidas posibles[417].

Para *Samuelson*[418] es posible obtener situación de *Pareto eficiente* en condición de presencia con bienes públicos. Dedujo que es factible el logro de equilibrio competitivo en la provisión de bien público suministrado por el Estado y financiado con impuestos aplicados por una sola vez.

Pigou[419] amplió la consideración sobre financiamiento al introducir el concepto de *tasas distorsionantes*, que circunscribe los costos indirectos asociados con la provisión del bien público. Sugiere que estos

413 ALAN ARTHUR WALTERS. "*THE THEORY AND MEASUREMENT OF PRIVATE AND SOCIAL COST OF HIGHWAY CONGESTION*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 29, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1961. Pp. 676-699.

414 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. "*EASY RIDERS, JOINT PRODUCTION, AND PUBLIC GOODS*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 94, No. 375. Royal Economic Society, London, 1984. Pp. 580-598. ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY ON PUBLIC FINANCE*. MacMillan, Londres, 1928.

415 ALAN ARTHUR WALTERS. "*THE THEORY AND MEASUREMENT OF PRIVATE AND SOCIAL COST OF HIGHWAY CONGESTION*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 29, No. 4. Op cit. Pp. 676-699.

416 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441. ANTHONY BARNES ATKINSON Y NICHOLAS H. STERN. "*PIGOU TAXATION AND PUBLIC GOODS*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 41, No. 1. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm, 1974. Pp. 119-128. TIMOTHY J. BESLEY E IAN DAVID JEWITT. "*DECENTRALIZING PUBLIC GOOD SUPPLY*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 59, No. 6. Universidad de Chicago, Chicago, 1991. Pp. 1769-1778.

417 MICHAEL SIMKOVIC. "*DISTORTIONARY TAXATION OF HUMAN CAPITAL ACQUISITION COSTS*" (*THE KNOWLEDGE TAX*) en *SOCIAL SCIENCE RESEARCH NETWORK*. Vol. 82. University of Chicago Law Review, Chicago, 1981. RANDALL HOLCOMBE. *PUBLIC SECTOR ECONOMICS: THE ROLE OF GOVERNMENT IN THE AMERICAN ECONOMY*. Pearson, New Jersey, 2006. NICHOLAS H. STERN. "*OPTIMAL TAXATION*" en *THE NEW PALGRAVE: A DICTIONARY OF ECONOMICS* de JOHN EATWELL, MURRAY MILGATE Y PETER NEWMAN. Vol. 1. Palgrave MacMillan, *New* York, 1987. Pp. 865-867.

418 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441. [PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*A DIAGRAMMATIC EXPOSITION OF A THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 37, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1955. Pp. 350-356.] PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, No. 4. MIT Press Journal, Cambridge, 1954. Pp. 387-390. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*ASPECTS OF PUBLIC EXPENDITURE THEORIES*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 40, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1955. Pp. 332-338. PAUL ANTHONY SAMUELSON. *ECONOMÍA*. McGraw Hill, México, 1984.

419 ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY ON PUBLIC FINANCE*. MacMillan, Londres, 1928. ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946.

costos deben ajustarse, para que el gasto no sea superior al beneficio. *Atkinson* y *Stern*[420] advirtieron que en el análisis de *Pigou* surgen de dos efectos: 1) Provisión óptima con tasas distorsionantes. 2) Garantiza el suministro del bien público.

Se concluye que sería legítimo crear *tasas distorsionantes* en economías con presencia de individuos idénticos, para minimizar la ineficiencia. Cuando los individuos son heterogéneos y se crean distintas tasas para cada uno, se podría llegar a buen resultado solo en términos de la localización de recursos, mas no de la asignación satisfactoria de los recursos disponibles.

Si el bien público ha sido financiado con *tasas distorsionantes*, no es posible separar la imposición de las decisiones de provisión. *Besley* y *Jewitt*[421] encontraron que las restricciones causadas a las preferencias resultan ser necesarias para lograr el óptimo. Sin embargo, es indispensable conocer la estructura y evaluar los bienes públicos demandados por cada agente de la economía.

10. DESARROLLOS INSTITUCIONALES

10.1 PROCEDIMIENTOS INVESTIGATIVOS

El estudio de los fenómenos económicos por parte de los diferentes tratadistas en el devenir histórico del análisis y de la investigación económica, teoría del pensamiento económico, han sido orientados por diferentes procesos metodológicos. Se resaltan las visiones o interpretaciones *normativas, pragmáticas, analíticas y dialécticas***.**

El *examen normativo* se basa en *juicios de valor*, corresponde al estudio e interpretación de los fenómenos y hechos económicos desde enfoque ético. Compete a apreciación valorativa, que no concierne a proceso científico. Analiza los acontecimientos acorde con el *deber ser*. Atañe a tendencia caustica, que observa cómo deben ser las cosas. Se preocupa por lo justo, mas no se orienta a la interpretación de los sucesos como acaecen en la realidad. Se preocupa por el interrogante: ¿Cómo deberían ser los hechos o actos económicos? Se buscan soluciones éticas. No se establece la realidad de los sucesos, es decir, no evalúa los acontecimientos acorde con la práctica y el comportamiento de los agentes económicos en el devenir diario. Corresponde a juicios de valor, como: Los precios de los artículos no deben ser onerosos; las mercancías deben ser de calidades eximias; es indispensable asegurar la justicia social; se repudia la usura; la inflación, el desempleo y otros desajustes son indeseables; etc. Su base investigativa es el *naturalismo*. Entre sus principales exponentes se resaltan: *Griegos*[422], *patrística*[423], *escolástica*[424], autores

420 ANTHONY BARNES ATKINSON Y NICHOLAS H. STERN. "*PIGOU TAXATION AND PUBLIC GOODS*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 41, No. 1. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm, 1974. Pp. 119-128.

421 TIMOTHY J. BESLEY E IAN DAVID JEWITT. "*DECENTRALIZING PUBLIC GOOD SUPPLY*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 59, No. 6. Economic Society, Universidad de Chicago, Chicago, 1991. Pp. 1769-1778.

422 ARISTÓTELES. *ÉTICA NICOMAQUEA. LA POLÍTICA*. Porrúa, México, 1985. PLATÓN. *DE LA REPÚBLICA O DE LA JUSTICIA Y DE LAS LEYES O DE LA LEGISLACIÓN* en *OBRAS COMPLETAS*. Aguilar, Madrid, 1977. HERODOTO. *LOS NUEVE LIBROS DE LA HISTORIA*. Sarpe, Madrid, 1983. HESIODORO. *TEOGONÍA. TRABAJOS Y DÍAS. ESCUDO. CERTAMEN*. Alianza, Madrid, 1988. SÓFOCLES. *LAS SIETE TRAGEDIAS*. Porrúa, México, 1985.

423 SAN AGUSTÍN. *LA CIUDAD DE DIOS. CONFESIONES*. Porrúa, México, 1985. JACOBO BURCKHARDT. *DEL PAGANISMO AL CRISTIANISMO: LA ÉPOCA DE CONSTANTINO EL GRANDE*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982. ARNALDO MOMIGLIANO. *DE PAGANOS, JUDÍOS Y CRISTIANOS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992. ALBERT GRENIER. *EL GENIO ROMANO EN LA RELIGIÓN, EL PENSAMIENTO Y EL ARTE*. México, UTEHA, 1961. HENRI-CHARLES PUECH. *LAS RELIGIONES ANTIGUAS*. Siglo XXI, Madrid, 1983. MARCEL SIMON Y ANDRÉ BENOIT. *EL JUDAÍSMO Y EL CRISTIANISMO ANTIGUO*. Labor, Barcelona, 1972. JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. Ariel, Barcelona, 1971. Pp. 109, ss. Además de *San Agustín*, se relacionan otros representantes: *San Ambrosio, San Anselmo, San Jerónimo, San Cirilo de Jerusalén, San Cirilo de Alejandría, San Juan Crisóstomo (San Juan de Antioquia), San Basilio de Cesaria, San Gregorio Nacianceno, San Gregorio Niseno, San Atanasio* '*El Grande*'. Este movimiento religioso defendió los preceptos católicos durante la época del imperio romano, incluso el período que sucedió a su caída. Su referente fue *Platón*.

424 SANTO TOMÁS DE AQUINO. *TRATADO DE LA LEY. TRATADO DE LA JUSTICIA. OPÚSCULO SOBRE EL GOBIERNO DE LOS PRÍNCIPES*. Porrúa, México, 1985. SANTO TOMÁS DE AQUINO. *SUMA TEOLÓGICA*. Biblioteca Autores Cristianos, Madrid, 1947. SANTO TOMÁS DE AQUINO. *SUMA CONTRA LOS GENTILES*. Biblioteca Autores Cristianos, Madrid, 1953. SANTO TOMÁS DE AQUINO. *DE LOS PRINCIPIOS DE LA NATURALEZA*. Sarpe, Madrid, 1983. SANTO TOMÁS DE AQUINO. *EL ENTE Y LA ESENCIA*. Sarpe, Madrid, 1983. SANTO TOMÁS DE AQUINO. *EL GOBIERNO MONARQUICO*. A. Izquierdo, Sevilla, 1861. DUNS SCOTO. *TRATADO DEL PRIMER PRINCIPIO*. Sarpe, Madrid, 1985. SAN ANTONIO DE FLORENCIA (ANTONIO PIEROZZI). *SUMMA MORALIS*. Ballerini, Verona, 1740. JUAN DE MARIANA. *OBRAS COMPLETAS*. Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1854. JUAN DE MARIANA. *LA DESIGUALDAD REAL Y LA EDUCACION DEL REY*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. JUAN DE MARIANA. *DEL REY Y DE LA INSTITUCION REAL* en *OBRAS DEL PADRE***.** Atlas, Madrid, 1950. LUIS DE MOLINA. *LOS SEIS*

utópicos, se resalta la escuela *socialista utópica* [425].

En contraste, el *análisis pragmático* corresponde a concepción objetiva para concebir y estudiar los hechos y fenómenos económicos. Interpreta la actividad económica desde el punto de vista de la *utilidad*, investiga lo que se considera útil, conveniente o práctico. Se apoya en el pragmatismo. Su base investigativa es el *utilitarismo*. Sus principales autores son: *Romanos*[426],

LIBROS DE LA JUSTICIA Y EL DERECHO. José Luís Cosano, Madrid, 1941. LUIS DE MOLINA. *LA TEORÍA DEL PRECIO JUSTO*. Nacional, Madrid, 1981. DOMINGO DE SOTO. *DE LA JUSTICIA Y EL DERECHO -DE IUSTITIOA ET JURE-*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967. DOMINGO DE SOTO. *DELIBERACIÓN EN LA CAUSA DE LOS POBRES*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965. JUAN DE MEDINA. *DE LA ORDEN QUE EN ALGUNOS PUEBLOS DE ESPAÑA SE HA PUESTO EN LA LIMOSNA PARA EL REMEDIO DE LOS VERDADEROS POBRES*. Imprenta Real de la Gaceta, Madrid, 1766. GABRIEL BIEL. *TREATISE ON THE POWER AND UTILITY OF MONEYS*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1930. NICOLAUS ORESMIUS (ORESME). *QUESTIONES SUPER GEOMETRIAM EUCLIDIS*. Steiner, Stuttgart, 2010. NICOLAUS ORESMIUS (ORESME). *THE MEDIEVAL GEOMETRY OF QUALITIES AND MOTIONS: A TREATISE ON THE UNIFORMITY AND DIFFORMITY OF INTENSITIES KNOWN AS TRACTATUS DE CONFIGURATIONIBUS QUALITATUM ET MOTUUM*. University of Wisconsin Press, Wisconsin, 1968. JOHANNES BURIDANUS (JEAN BURIDAN). *SUMMULA DE DIALECTICA*. Petrus de Quarengiis, Burgomensis, 1499. JOHANNES BURIDANUS. *COMPENDIUM TOTIUS LOGICAE*. Minerva, Frankfurt, 1965. SAN FRANCISCO DE ASÍS. *FLORECILLAS*. Porrúa, México, 1977. SANTA TERESA DE JESÚS. *LAS MORADAS; LIBRO DE SU VIDA*. Porrúa, México, 1968. SAN JUAN DE LA CRUZ. *SUBIDA DEL MONTE CARMELO. NOCHE OSCURA. CÁNTICO ESPIRITUAL. LLAMA DE AMOR VIVA. POESÍAS*. Porrúa, México, 1968. JOSEPH A. SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. Ariel, Barcelona, 1971, cap. II, num. 4. Pp. 121, ss. JESÚS SILVA HERZOG. *HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO: SOCIAL DE LA ANTIGÜEDAD AL SIGLO XVI*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961. Pp. 186, ss. JESÚS SILVA HERZOG. *TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO (1518-1817)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1950. ADRIANO CAVANNA. *STORIA DEL DIRITTO MODERNO IN EUROPA*. Giuffré, Milano, 1982. Pp. 137, ss. EDUARDO HUGÓN. *LAS VEINTICUATRO TESIS TOMISTAS*. Porrúa, México, 1974. JOAQUÍN LLANOS ENTREPUEBLOS. *TEXTOS ECONÓMICOS EN TOMÁS DE AQUINO*. USTA, Bogotá, 1982.

425 *CHARLES FOURIER. EL NUEVO MUNDO INDUSTRIAL Y SOCIETARIO*. Fondo de Cultura Económica, México 1989. *CHARLES FOURIER. DOCTRINA SOCIAL: EL FALANSTERIO*. Intermundo, Buenos Aires, 1946. *CHARLES FOURIER. EL NUEVO MUNDO AMOROSO*. Siglo XXI, Madrid, 1972. *CHARLES FOURIER. TEORÍA DE LOS CUATRO MOVIMIENTOS Y DE LOS DESTINOS GENERALES*. Biblioteca de Rescate, Barcelona, 1974. *CHARLES FOURIER. EL EXTRAVÍO DE LA RAZÓN: DEMOSTRADO POR LAS RIDICULECES DE LAS CIENCIAS INCIERTAS*. Grijalbo, Barcelona 1974. *CHARLES FOURIER. LA ARMONÍA PASIONAL DEL NUEVO MUNDO*. Taurus, Madrid, 1973. *CHARLES FOURIER. TEORÍA SOCIETARIA DE CARLOS FOURIER O ARTE DE ESTABLECER EN TODO PAÍS ASOCIACIONES DOMÉSTICO-AGRÍCOLAS DE CUATROCIENTAS A QUINIENTAS FAMILIAS*. Calle de Bordadores, Madrid 1842. PIERRE-JOSEPH PROUDHON. *¿QUÉ ES LA PROPIEDAD?*. Júcar, Madrid, 1984. PIERRE-JOSEPH PROUDHON. *SISTEMA DE CONTRADICCIONES ECONÓMICAS O FILOSOFÍA DE LA MISERIA*. Júcar, Madrid, 1988. PIERRE-JOSEPH PROUDHON. *CAPACIDAD POLÍTICA DE LA CLASE OBRERA*. Americalee, Buenos Aires, 1943. *ROBERT DALE OWEN. UNA NUEVA VISIÓN DE LA SOCIEDAD*. Hacer, Barcelona, 1982. *ROBERT DALE OWEN. THREADING MY WAY: AN AUTOBIOGRAPHY*. Augustus M. Shelley, New York, 1967. *ROBERT DALE OWEN. A NEW VIEW OF SOCIETY OR ESSAYS ON THE PRINCIPLE OF THE HUMAN CARÁCTER*. Cadell & Davis, Londres, 1814. *ROBERT DALE OWEN. THREADING MY WAY: TWENTY-SEVEN YEARS OF AUTOBIOGRAPHY*. Trubner, Londres, 1874. CONDE DE *SAINT-SIMON,* CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. *NUEVO CRISTIANISMO*. Biblos, Buenos Aires, 2004. CONDE DE *SAINT-SIMON,* CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. *CATECISMO POLÍTICO DE LOS INDUSTRIALES*. Aguilar, Buenos Aires, 1960. CONDE DE *SAINT-SIMON,* CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. *EL SISTEMA INDUSTRIAL*. Revista del Trabajo, Madrid, 1975. CONDE DE *SAINT-SIMON,* CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. "*VIDA DE SAINT-SIMON: ESCRITA POR ÉL MISMO*" en *CATECISMO POLÍTICO DE LOS INDUSTRIALES*. Aguilar, Buenos Aires, 1964. CONDE DE *SAINT-SIMON,* CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. *UN SUEÑO Y PARÁBOLA* en *EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX*. Grijalbo, México, 1969. CONDE DE *SAINT-SIMON,* CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. *"CARTAS DE UN HABITANTE DE GINEBRA A SUS CONTEMPORÁNEOS*" en *LOS UTOPISTAS* de ALFREDO CEPEDA. Hemisferio, Buenos Aires, 1950. AUGUSTE CONTE. *CURSO DE FILOSOFÍA POSITIVA*. Aguilar; Buenos Aires; 1964. AUGUSTE CONTE. *DISCURSO SOBRE EL ESPÍRITU POSITIVO*. Alianza, Madrid, 1980. AUGUSTE CONTE. *ENSAYO DE UN SISTEMA DE POLÍTICA POSITIVA*. UNAM, México, 1975. AUGUSTE CONTE. *CATECISMO POSITIVISTA*. Nacional, Madrid, 1990. VICTOR CONSIDERANT. *IDEAL DE LA SOCIEDAD PERFECTA* en *EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX*. Grijalbo, México, 1969. VICTOR CONSIDÉRANT. *BASES DE LA POLITIQUE POSITIVE OU MANIFESTE DE L'ECOLE SOCIÉTAIRE*. Bureau de la Phalange, Paris, 1842. LOUIS AUGUSTO BLANQUI. *LOS ENEMIGOS DE LA LIBERTAD Y DE LA FELICIDAD DEL PUEBLO* en *EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX*. Grijalbo, México, 1969. LOUIS AUGUSTO BLANQUI. *OEUVRES COMPLÈTES*. Galilée, París, 1977. ÉTIENNE-GABRIEL MORELLY. *CODE DE LA NATURE OU LE VERITABLE ESPRIT DES LOIX*. Paul Geuthner, París, 1910. FRANCOIS-NOEL BABEUF (GRACO). *MANIFIESTO DE LOS IGUALES. EL COMUNISMO Y LA LEY AGRARIA* en *EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX*. Grijalbo, México, 1969. FRANCIS BACON. *ENSAYO SOBRE MORAL Y POLÍTICA*. Lautaro, Buenos Aires, 1946. FRANCIS BACON. *DEL ADELANTO Y PROGRESO DE LA CIENCIA DIVINA Y HUMANA*. Lantaro, Buenos Aires, 1947. FRANCIS BACON. *INSTAURATIO MAGNA, NOVUM ORGANUM Y NUEVA ATLÁNTIDA*. Porrúa, México, 1985. TOMASSO CAMPANELLA. "*LA CIUDAD DEL SOL*" en *UTOPÍAS DEL RENACIMIENTO*. FCE, México, 1966. VLADIMIR ILICH LENIN. *EL SOCIALISMO UTÓPICO Y EL SOCIALISMO CIENTÍFICO*. Progreso, Moscú, 1990. KARL MARX. *MISERIA DE LA FILOSOFÍA*. Ciencia Nueva, Madrid, 1970.

426 TITO LIVIO. *HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN*. Gredos, Madrid, 1990. TITO LIVIO. *HISTORIA ROMANA*. Porrúa, México, 1969. TITO LIVIO. *LA MONARQUIA ROMANA*. Aguilar, Madrid, 1976. CICERÓN. *TRATADO DE LA REPÚBLICA. TRATADO DE LAS LEYES. CATALINARIA. RÚSTICA*. Porrúa, México, 1969. CAYO JULIO CÉSAR. *COMENTARIOS DE LA GUERRA DE LAS GALIAS. GUERRA CIVIL*. Porrúa, México, 1976. CORNELIO TÁCITO. *ANALES*. Gredos, Madrid, 1990. SUETONIO. *VIDA DE DOCE CÉSARES*. Juventud, Barcelona, 1978. SUETONIO. *LA CONJURACIÓN DE CATILINA. LA GUERRA DE YUGURTA*. Alianza, Madrid, 1988. MARCO ANTONIO. *MEDITACIONES*. Alianza, Madrid, 1987. FUSTEL DE COULANGES. *LA CIUDAD ANTIGUA: ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA*. Porrúa, México, 1983. WOLFGANG KUNKEL. *HISTORIA DEL DERECHO ROMANO*. Ariel, Barcelona, 1982. TEODORO MOMMSEN. *HISTORIA DE ROMA*. Aguilar, Madrid, 1962. MARC BLOCH. *INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976. LEÓN HOMO. *LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ROMANAS, DE LA CIUDAD AL ESTADO*. UTEHA, México, 1958.

mercantilistas[427], *fisiócratas* [428],

427 NICOLÁS MAQUIAVELO. *EL PRÍNCIPE*. Porrúa, México, 1985. THOMAS HOBBES. *LEVIATHAN O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPUBLICA ECLESIASTICA Y CIVIL*. Sarpe, Madrid, 1983. THOMAS HOBBES. *DEL CIUDADANO*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966. JEAN BODIN. *LES SIX LIVRES DE LA REPUBLIQUE*. Chez I. Du Puys, París, 1576. JEAN BODIN. *LE VIE CHERE AU XVI SIECLE. LE RESPONDE DE JEAN BODIN A M. MALESTROIT*. Henry Hausper, París, 1932. THOMAS MUN. *LA RIQUEZA DE INGLATERRA POR EL COMERCIO EXTERIOR. DISCURSO ACERCA DEL COMERCIO DE INGLATERRA CON LAS INDIAS OCCIDENTALES*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. DAVID HUME. *ENSAYOS ECONÓMICOS*. Sociedad Española de Librería, Madrid, 1928. DAVID HUME. *ENSAYOS POLÍTICOS*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955. DAVID HUME. *TRATADO DE LA NATURALEZA HUMANA*. Orbis, Barcelona, 1984. DAVID HUME. *POLITICAL DISCOURSES*. Kincaid & Donaldson, Edimburgo, 1752. DAVID HUME. *THE HISTORY OF ENGLAND*. A. Millar, Londres, 1754. RICARDO CANTILLÓN. *ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1950. JEAN BATISTE COLBERT. *LETTRES INSTRUCTIONS ET MÉMOIRES DE COLBERT*. P. Clement, París, 1873. EDWARD MISSELDEN. *FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH*. Waterson, Londres, 1622. EDWARD MISSELDEN. *THE CENTER OF THE CIRCLE OF COMMERCE*. Waterson, Londres, 1623. GERALD MALYNES. *THE MAINTENANCE OF FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH*. Waterson, Londres, 1622. GERALD MALYNES. *A TREATISE OF THE CANKER OF ENGLAND'S COMMONWEALTH*. Tudor economic documents, Londres, 1601. GERALD MALYNES. *CONSUETUDO, VEL, LEX MERCATORIA OR ANTIENT LAW-MERCHANT*. Basset, Criswell, Horne & Smith, Londres, 1686. GERALD MALYNES. *SAINT GEORGE FOR ENGLAND, ALLEGORICALLY DESCRIBED*. University of Michigan, Ann Arbor, 2004. GERALD MALYNES. *ENGLAND'S VIEW, IN THE UNMASKING OF TWO PARADOXES: WITH A REPLICATION UNTO THE ASWER OF MAISTER JOHN BODINE*. Ayer Company Publishers, North Stratford, 1972. ANTONIO SERRA. *BREVE TRATTATO DELLE CAUSE CHE POSSONO FAR ABBONDARE LI REGNI D'ORO E ARGENTO DOVE NON SONO MINIERE, CON APPLICAZIONE AL REGNO DI NAPOLI*. Meridionali reuniti, Reggio Calabria, 1974. JAMES STEUART. *THE WORKS POLITICAL METAPHISICAL AND CHRONOLOGICAL*. General Books LLS, Menphis, 2009. GERÓNIMO DE UZTARIZ. *THEÓRICA Y PRÁCTICA DE COMERCIO Y DE MARINA, EN DIFERENTES DISCURSOS Y CALIFICADOS EXEMPLARES; A LA MARCHIA ESPAÑOLA PARA SU PROMPTA RESTAURACIÓN*. A. Sánz, Madrid, 1757. GIOVANNI BOTERO. *RAZÓN DE ESTADO, CON TRES LIBROS DE LA GRANDEZA DE LAS CIUDADES*. Casa de S. Cañas, Burgos, 1603. GIOVANNI BOTERO. *LA RELATIONI UNIVERSALI, DIVISE IN SETTE PARTI*. A. Vecchio, Venecia, 1618. BERNARDO WARD. *PROYECTO ECONÓMICO EN QUE SE PROPONEN VARIAS PROVIDENCIAS, DIRIGIDAS A PROMOVER LOS INTERESES DE ESPAÑA CON LOS MEDIOS Y FONDOS NECESARIOS PARA SU PLANIFICACIÓN*. Viuda de Ibarra, hijos y compañía., Madrid, 1787. JOSIAH CHILD. *A NEW DISCOURSE OF TRADE*. T. Sowle, Londres, 1698. PHILIPP WILHELM VON HORNIGK. *AUSTRIA OVER ALL IF SHE ONLY WILL*. Harvard University, Cambridge, 1930. ANTOINE DE MONTCHRETIEU. *TRAICTE DE L'ECONOMIE POLITIQUE*. E. Plon, Páris, 1889. JOSEPH A. SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. Ariel, Barcelona, 1971. Pp. 392, ss. ELI F. HECKSCHER. *LA ÉPOCA MERCANTILISTA: HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LAS IDEAS ECONÓMICAS DESDE FINAL DE LA EDAD MEDIA HASTA LA SOCIEDAD LIBERAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. JACOB VINER. "*PENSAMIENTO MERCANTILISTA*" en *ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES*. Aguilar, Madrid, 1975.

428 FRANCOIS QUESNAY. *TABLEAU ECONOMIQUE. FERMIERS. GRAINS. ANALYSE DU TABLEAU ECONOMIQUE. HOMMES, DROIT NATUREL. DU COMMERCE. PHILOSOPHIE RURALE. ANALYSE DE LA FORMULE ARITHMETIQUE DU TABLEAU ECONOMIQUE. MAXIMES GENERALES DU GOUVERMENT ECONOMIQUE D'UN ROYAUME AGRICOLE*. Obras recopiladas en las siguientes ediciones: *OEUVRES ECONOMIQUES ET PHILOSOPHIQUES*. S. Baer, Francfort, 1888. PHYSIOCRATES. Guillaumin, París, 1846. *FRANCOIS QUESNAY ET LA PHYSIOCRATIE*. Institut National d'Etudes Demographiques, París, 1858. FRANCOIS QUESNAY. *RESPUESTA A LA MEMORIA DEL SR. H SOBRE LAS VENTAJAS DE LA INDUSTRIA Y DEL COMERCIO Y SOBRE LA FECUNDIDAD DE LA CLASE CONSIDERADA ESTERIL. MAXIMAS GENERALES DEL GOBIERNO ECONOMICO DE UN REINO AGRICOLA* en *FISIOCRACIA, SMITH, RICARDO, MARX* de CLAUDIO NAPOLIONI. Oikos, Barcelona, 1974. Pp. 115, ss. ANNE ROBERT JACQUES TURGOT, BARÓN DE L'AULNE. *OEUVRES*. Guillaumin, París, 1846. ANNE ROBERT JACQUES TURGOT. *REFLECTIONS ON THE FORMATION AND THE DISTRIBUTION OF RICHES*. McMillan, Londres, 1898. ANNE ROBERT JACQUES TURGOT. *REFLEXION REDIGEES A L'OCCASION DU MEMOIRE SUR LA MANIERE DONT LA FRANCE ET L'ESPAGNE DOIVENT ENVISAGER LES SUITES DE LA QUERELLE ENTRE LA GRAND BRETAGNE ET SES COLONIES* en *RECHERCHES HISTORIQUES* de F. Mazzei. Froullé, París, 1788. Pp. 217-282. PIERRE-PAUL MERCIER DE LA RIVIERE. "*L'ORDRE NATUREL ET ESSENTIEL DES SOCIETES POLITIQUES*" en *PHYSIOCRATES*. Guillaumin, París, 1844. MERCIER DE LA RIVIERE. *L'INTERET GENERAL DE L'ETAT; OU LA LIBERTE DU COMMERCE DES BLES, DEMONTREE CONFORME AU DROIT NATUREL; AU DROIT PUBLIC DE LA FRANCE; AUX LOIS FONDAMENTALS DU ROYAUME; A L'INTERET COMMUN DU SOUVERAIN & DE SES SUJETS DANS TOUS LES TEMPS: AVEC LA REPUTATION D'UN NOUVEAU SYSTEME*. Chez Desaint, París, 1770. PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. *DE L'EXPORTATION ET DE L'IMPORTATION DES GRAINS* en *PREMIERS OPUSCULES SUR LE COMMERCE DES GRAINS (1763-1764)* de EDGAR DEPITRE. Collection des économistes et réformateurs sociaux de la France. P. Geuthner, París, 1911. PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. *LETTRE A LA CHAMBRE DU COMMERCE DE NORMANDIE SUR LE MEMOIRE QU'ELLE A PUBLIE RELATIVEMENT AU TRAITE DE COMMERCE AVEC L'ANGLETERRE*. Moutard, París, 1788. PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. *DE L'ORIGINE ET DES PROGRÉS D'UNE SCIENCE NOUVELLE*. Geuthner, París, 1910. PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. *DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES, MEMOIRE PRESENTE AU ROI, PAR FEU M. TURGOT*. A. Lausanne, París, 1788. PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. *DU COMMERCE ET DE LA COMPAGNIE DES INDES*. Lacombe, París, 1769. PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. *A TREATISE ON CONTRACTS AND USURY* en *EARLY ECONOMIC THOUGHT*. Harvard University Press, Cambridge, 1930. SIEUR DE BOISGUILLEBERT, PIERRE LE PESANT. *LE DETAIL DE LA FRANCE. LE FACTUM DE LA FRANCE. TRAITE DE LA NATURE, CULTURE, COMMERCE ET INTERET DES GRAINS. CAUSES DE LA RARETE DE L'ARGENT. DISSERTATION SUR LA NATURE DES RICHESSES, DE L'ARGENT ET DES TRIBUTS* en *ECONOMISTES FINANCIERS DU XVIII SIECLE* de EUGÈNE DAIRE, Collection des principaux économistes. Guillaumin, París, 1843. MARQUIS DE MIRABEAU, VÍCTOR RIQUETTI. *PHILOSOPHIE RURALE*. 1763. MARQUIS DE MIRABEAU, VÍCTOR RIQUETTI. *THEORIE DE L'IMPOT*. publicadas en *LES MIRABEAU*. L. y C. Lomenie, París, 1891. GUILLAUME-FRANCOIS LE TROSNE. *DE L'ORDRE SOCIAL*. París, 1777. GUILLAUME-FRANCOIS LE TROSNE. *LIBERTE DU COMMERCE DES GRAINS*. Chez les Freres Debure, París, 1777. NICOLÁS BAUDEAU. *PRIMIERE INTRODUCTION*. A. Dubois, París, 1910. NICOLÁS BAUDEAU. *EPHEMERIDES*. BiblioBazaar, Universidad Nacional Mayor De San Marcos, Lima, 2012. Ver también: HENRY HIGGS. *LOS FISIOCRATAS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1944. ROSA CONSMINSKY DE CENDRERO. *LOS FISIOCRATAS*. Centro de Estudios de América Latina, Buenos Aires, 1967. JOSEPH A. SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. Ariel, Barcelona, 1982. Pp. 258, ss., 267, ss., 330, ss. JESÚS SILVA HERZOG. *TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO (1518-1817)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1950. CLAUDIO NAPOLEONI. *FISIOCRACIA, SMITH, RICARDO, MARX*. Oikos-Tau, Barcelona, 1974.

liberales[429] y algunos tratadistas de *política económica contemporánea*.

El *enfoque analítico* atañe a desarrollo científico, porque pretende determinar las leyes naturales, sociales, científicas y tecnológicas que precisan los fenómenos económicos, por eso es considerado de índole positivista. Procura interpretar los hechos económicos acorde con método empírico o positivo, que incluye verdaderos teoremas, incorporan hipótesis, supuestos específicos, demostraciones y examen para establecer conclusiones. Se estudian los efectos que se derivarían de ejercer determinadas políticas públicas económicas. Su preocupación radica en la predilección de los hechos sociales y económicos. Corresponde a desarrollos que incorporan consideraciones basadas en antecedentes, proyecciones y análisis, que corresponden a verdadero laboratorio científico. No se estudia la conveniencia, justicia o necesidad de asegurar determinada situación considerada adecuada, sino las consecuencias de afectar esas determinadas circunstancias. Se segmentan en tres métodos u orientaciones: Inductivo (enfoque microeconómico), deductivo (esquema macroeconómico) e histórico (examina tendencias del crecimiento económico con base en el comportamiento precedente). Su base investigativa es el *cientificismo o positivismo*. Sus principales representantes son las escuelas: *Clásica*[430], *marginalista*[431],

429 JOHN LOCKE. *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL*. Alba, Madrid, 1987. JOHN LOCKE. *CONSIDERACIONES SOBRE LA BAJA DEL INTERÉS Y EL ALZA EN EL VALOR DEL DINERO* en *TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO* (1718-1817) de JESÚS SILVA HERZOG. Fondo de Cultura Económica, México, 1950. Pp. 55, ss. JOHN LOCKE. *SEVERAL PAPERS RELATING TO MONEY, INTEREST AND TRADE*. A. y J. Churchill, Londres, 1696. BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT MONTESQUIEU. *DEL ESPIRITU DE LAS LEYES*. Porrúa, México, 1985. FRANÇOIS-MARIE AROUET VOLTAIRE. *OBRAS ESCOGIDAS*. Clásicos Jackson, México, 1968. Vol. XXXIII. JEAN-JAQUES ROUSSEAU. *DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES. EL CONTRATO SOCIAL*. Orbis, Barcelona, 1971. DENIS DIDEROT. *OBRAS ESCOGIDAS*. Clásicos Jackson, México, 1968. Vol. XXXIII.

430 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. DAVID RICARDO. *OBRAS Y CORRESPONDENCIAS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965. DAVID RICARDO. *THE HIGH PRICE OF BULLION A PROOF OF THE DEPRECIATION OF BANK NOTES*. John Murray, Londres, 1810. DAVID RICARDO. *ON PROTECTION TO AGRICULTURE*. John Murray, Londres, 1822. DAVID RICARDO. *PLAN FOR THE ESTABLISHMETS OF A NATIONAL BANK*. John Murray, Londres, 1824. DAVID RICARDO. *THE HIGH PRICE OF BULLION, A PROOF OF THE DEPRECIATION OF BANK NOTES*. John Murray, Londrés, 1810. DAVID RICARDO. *REPLY TO MR. BOSANQUET'S PRACTICAL OBSERVATIONS ON THE REPORT OF THE BULLION COMMITTEE*. John Murray, Londres, 1811. DAVID RICARDO. *PROPOSALS FOR AN ECONOMICAL AND SECURE CURRENCY; WITH OBSERVATIONS ON THE PROFITS OF THE BANK OF ENGLAND, AS THEY REGARD THE PUBLIC AND THE PROPRIETORS OF BANK STOCK*. John Murray, Londrés, 1816. DAVID RICARDO. "*ENSAYO SOBRE LA INFLUENCIA DEL BAJO PRECIO DEL GRANO SOBRE LOS BENEFICIOS DEL CAPITAL*" en *FISIOCRACIA, SMITH, RICARDO, MARX* de CLAUDIO NAPOLIONI. Oikos, Barcelona,1974. Pp. 151, ss. ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. ADAM SMITH. *TEORÍA DE LOS SENTIMIENTOS MORALES*. Colegio de México, México, 1941. ADAM SMITH. "*DEL BAJO VALOR DE LAS MERCANCÍAS, ESTO ES, DE LA ABUNDANCIA*" en *FISIOCRACÍA, SMITH, RICARDO, MARX* de CLAUDIO NAPOLIONI. Oikos, Barcelona,1974. Pp. 133, ss. JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA CON ALGUNAS DE SUS APLICACIONES A LA FILO*SOFÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. JOHN STUART MILL. *CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. JOHN STUART MILL. *SISTEMA DE LA LÓGICA*. Rivadeneira, Madrid, 1953. JOHN STUART MILL. *SOBRE LA LIBERTAD*. Alianza Editorial, Madrid, 1970. JOHN STUART MILL. *ESTUDIOS SOBRE LA RELIGIÓN*. La España Moderna, Madrid. 1920. JOHN STUART MILL. *EL UTILITARISMO*. Aguilar, Buenos Aires, 1968. JOHN STUART MILL. *ELEMENTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Miguel de Burgos, Madrid, 1831. JOHN STUART MILL. *AUTOBIOGRAFÍA*. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1948. THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. THOMAS ROBERT MALTHUS. *ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIOS DE LA POBLACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. THOMAS ROBERT MALTHUS. *THE GROUND OF AN OPINION OF THE POLICY OF RESTRINCTING THE IMPORTATION OF FOREIGN CORN; INTENDED AS AN APPENDIX TO 'OBSERVATIONS OF THE CORN LAWS'*. John Murray, Londrés, 1815. THOMAS ROBERT MALTHUS. *AN INQUIRY INTO THE NATURE AND PROGRESS OF RENT AND THE PRINCIPLES BY WHICH IT IS REGULATED*. John Murray, Londrés, 1815. THOMAS ROBERT MALTHUS. *OBSERVATIONS OF THE EFFECTS OF THE CORN LAWS, AND OF A RISE OR FALL IN THE PRICE OF CORN ON THE AGRICULTURE AND GENERAL WEALTH OF THE COUNTRY*. J. Johnson, Londrés, 1814. JEAN-BAPTISTE SAY. *TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA*. V. Oliva, Gerona, 1839 [JEAN-BAPTISTE SAY. *A TRATISE POLITICAL ECONOMY: OR THE PRODUCTION, DISTRIBUTION AND CONSUMPTION OF WEALTH*. C. R. Prinsep, Boston, 1821]. JEAN-BAPTISTE SAY. *COURS COMPLET D'ECONOMIE POLITIQUE PRATIQUE*. Société Typographique Belge, Bruselas, 1844. JEAN-BAPTISTE SAY. *CATECHISME D'ECONOMIE POLITIQUE*. Grapelet, París, 1815. JEAN-BAPTISTE SAY. *LETTERS TO THOMAS ROBERT MALTHUS ON POLITICAL ECONOMY AND STAGNATION OF COMMERCE*. G. Harding's Bookshop, Londrés, 1936. JEAN-BAPTISTE SAY. *PETIT VOLUME CONTENANT QUELQUES APPERÇUS DES HOMMES ET DE LA SOCIETE*. Deterville, París, 1818. Ver: MARK BLAUG. *TEORÍA ECONÓMICA DE RICARDO*. Ayuso, Madrid, 1973. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982. JOSEPH A. SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. Ariel, Barcelona, 1982. Pp. 433, ss.

431 MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. *ÉLEMENTS OF PURE ÉCONOMICS*. Irwin, Homewood, 1954. MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. *ÉTUDES D'ÉCONOMIE SOCIALE: THÉORIE DE LA RÉPARTITION DE LA RICHIESSE SOCIALE*. F. Rouge, Lausanne, 1936. MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. *ÉLEMENTS D'ÉCONOMIE POLITIQUE PURE: OU THÉORIE DE LA RICHIESSE SOCIALE*. R. Pichon et R. Durand-Auzias, París, 1926. MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. *ETUDES D'ECONOMIE POLITIQUE APPLIQUEE*. Gaston Leduc, París, 1936. WILLIAM STANLEY. *TEORÍA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1975. WILLIAM STANLEY JEVONS. *LOS PRINCIPIOS DE LAS CIENCIAS*. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946. WILLIAM STANLEY JEVONS. *LA BREVE RELACIÓN DE UNA TEORÍA MATEMÁTICA GENERAL DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. Statical Journal, Londres, 1866. WILLIAM STANLEY JEVONS. *INVESTIGATIONS IN CURRENCY AND FINANCE*. H. S. Foxwell, Londres, 1884. WILLIAM STANLEY JEVONS.

neoclásica[432], y tratadistas de política económica, como *Keynes*[433], *Marshall*[434], *Kuznets*[435], *Pigou*[436], *Tinbergen*[437], *Stiglitz*[438], *Musgrave*[439], *Klein*[440], *Prebisch*[441], *Friedman*[442], *Lucas* y

"*RICHARD CANTILLÓN Y LA NACIONALIDAD DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*" en *ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL* de RICHARD CANTILLÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1950. Pp. 201-231. HERMANN HEINRICH GOSSEN. *DIE ENTWICKELUNG DER GESETZE DES MENSCHLICHEN VERKEHRS, UND DER DARAUS FLIEBENDEN REGELN FÜR MENSCHLICHES HANDELN*. R. L. Prager, Berlin, 1889. KARL MENGER. *GRUNDSÄTZE DER VOLKSWIRTSCHAFTLEHRE***.** London School of Economics, Londres, 1936. KARL MENGER. "*WEITERE BEMERKUNGEN ZU DEN ERTRAGSGESETZEN*" en *ZEITSCHRIFT FÜR NATIONALÖKONOMIE*. Vol. 7. Austrian School of Economics, Vienna, 1936. Pp. 386-397.

432 VILFREDO PARETO. *FORMA Y EQUILIBRIO SOCIALES*. Revista de Occidente, Madrid, 1967. VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946 [original: VILFREDO PARETO. *MANUEL D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927]. VILFREDO PARETO. *COURS D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1929. VILFREDO PARETO. *LES SYSTEMES SOCIALISTES*. Marcel Giard, París, 1926. IRVING FISHER. *LA ILUSIÓN DE LA MONEDA ESTABLE*. Oriente, Madrid, 1930. IRVING FISHER. *THE THEORY OF INTEREST*. MacMillan, New York, 1930. IRVING FISHER. *ECONOMÍA POLÍTICA GEOMÉTRICA O NATURALEZA DEL CAPITAL Y DE LA RENTA*. La España Moderna, Madrid, 1922. IRVING FISHER. *MATHEMATICAL INVESTIGATIONS IN THEORY OF VALUE AND PRICES*. MacMillan, New York, 1930. GIOVANNI BATISTA ANTONELLI. *SULLA TEORIA MATEMATICA DELLA ECONOMIA POLITICA*. Malfasi, Genova, 1952. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *METRETIKE OR THE METHOD OF MEASURING PROBABILITY AND UTILITY*. Temple, London, 1887. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *PAPERS RELATING TO POLITICAL ECONOMY*. MacMillan, Londres, 1925. 3 Tomos. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. *MATHEMATICAL PSYCHICS*. C. Kegan Panl, Londres, 1881. FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "*DEMAND CURVES*" en *PALGRAVE'S DICTIONARY OF POLITICAL ECONOMY* de HENRY HIGGS. Macmillan, Londres, 1926. PHILIP H. WICKSTEED. *THE COMMON SENSE OF POLITICAL ECONOMY*. Routledge & Paul Kegan, Londres, 1933. PHILIP H. WICKSTEED. "*THE SCOPE OF METHOD OF POLITICAL ECONOMY IN THE LIGHT OF THE 'MARGINAL' THEORY OF VALUE AND OF DISTRIBUTION*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 24. Royal Economic Society, London, 1914. Pp. 1-23. KNUT WICKSELL. *VALUE, CAPITAL AND RENT*. Augustus M. Kelley, New York, 1970. JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. *LECCIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Aguilar, Madrid, 1963. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *TRATADO DEL ENCADENAMIENTO DE LAS IDEAS FUNDAMENTALES EN LAS CIENCIAS Y EN LA HISTORIA*. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *CONSIDERACIONES SOBRE LA MARCHA DE LAS IDEAS Y DE LOS ACONTECIMIENTOS EN LOS TIEMPOS MODERNOS*. Nacional, Madrid, 1942. ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *INVESTIGACIONES ACERCA DE LOS PRINCIPIOS MATEMATICOS DE LA TEORIA DE LAS RIQUEZAS*. Alianza, Madrid, 1969 [ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. *RESEARCHES INTO THE MATHEMATICAL THEORY OF WEALTH*. McMillan, Londres, 1927]. SAMUEL MOUNTIFORT LEONGFIELD. *LECTURES ON POLITICAL ECONOMY*. London Scool Reprint, Londres, 1931. JOHANN HEINRICH VON THÜNEN. *DER ISOLIERTE STAAT IN BEZIEHUNG AUF LANDWIRTSCHAFT UND NATIONALÖKONOMIE*. Hermann Schumacher Zarchlin (ed.), Wigant, Hempel & Parey, Berlin, 1875. NASSAU WILLIAM SENIOR. *OUTLINE OF THE SCIENCE OF POLITICAL ECONOMY*. Library of Economics Reprint, Oxford, 1938. RICHARD WHATELY. *ELEMENTS OF LOGIC* en *ENCICLOPEDIA METROPOLITANA*. Mawman, London, 1826. RICHARD WHATELY. *INTRODUCTORY LECTURES ON POLITICAL ECONOMY*. Fellowes, London, 1832. RICHARD WHATELY. *EASY LESSONS ON MONEY MATTERS*. John W. Parker & son, London, 1853. EUGEN VON BOHM-BAWERK. *CAPITAL E INTERÉS. HISTORIA CRÍTICA DE LAS TEORÍAS SOBRE EL INTERÉS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1947. EUGEN VON BOHM-BAWERK. *THE POSITIVE THEORY OF CAPITAL*. G. E. Stechert & Co., New York, 1930.

433 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982. JOHN MAYNARD KEYNES. *A TRACT ON MONETARY REFORM*. McMillan, Londres, 1924. JOHN MAYNARD KEYNES. *A TREATISE ON MONEY*. Harcourt, Brace & Co., Londres, 1930. JOHN MAYNARD KEYNES. *ESSAYS IN BIOGRAPHY*. Hart-Davis, Londres, 1951. JOHN MAYNARD KEYNES. "*ROBERT MALTHUS (1766-1835) EL PRIMER ECONOMISTA DE CAMBRIDGE*" prólogo de *PRIMER ENSAYO SOBRE LA POBLACIÓN* de ROBERT MALTHUS. Alianza Editorial, Madrid, 1966. JOHN MAYNARD KEYNES. "*ALFRED MARSHALL*" en *OBRAS ESCOGIDAS* de *ALFRED MARSHALL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1949. 1961. Ver también: DUDLEY DILLARD. *LA TEORÍA ECONÓMICA DE JOHN MAYNARD KEYNES*. Aguilar, Madrid, 1975. RAÚL PREBISCH. *INTRODUCCIÓN A KEYNES*. F. C. E., México, 1977.

434 ALFRED MARSHALL. *OBRAS ESCOGIDAS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. Aguilar, Madrid, 1963. ALFRED MARSHALL. *OFFICIAL PAPERS*. Royal Economic Society, London, 1926. ALFRED MARSHALL. "*THE OLD GENERATION OF ECONOMISTS AND THE NEW*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 11, No. 2. Oxford Journals, Oxford, 1897. Pp. 115-135.

435 SIMÓN KUZNETS. *CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ESTRUCTURA ECONÓMICA*. Gustavo Gili, Barcelona, 1970. SIMÓN KUZNETS. *CRECIMIENTO ECONÓMICO MODERNO*. Aguilar, Madrid, 1973. SIMÓN KUZNETS. *ASPECTOS CUANTITATIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO*. Centro Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964.

436 ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946. ARTHUR CECIL PIGOU. *SOCIALISMO Y CAPITALISMO COMPARADOS*. Ariel, Barcelona, 1970. ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY ON PUBLIC FINANCE*. MacMillan, Londres, 1951. ARTHUR CECIL PIGOU. *INDUSTRIAL FLUCTUATIONS*. MacMillan, Londres, 1927. ARTHUR CECIL PIGOU. *THE FUNCTION OF ECONOMIC ANALYSIS*. Sidney Ball, Sidney, 1929.

437 JAN TINBERGEN. *PLANIFICACIÓN CENTRAL*. Aguilar, Madrid, 1968. JAN TINBERGEN. *LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

438 JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 1992.

439 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. RICHARD MUSGRAVE. *SISTEMAS FISCALES*. Aguilar, Madrid, 1973.

440 LAWRENCE KLEIN R. *LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. LAWRENCE KLEIN en "*COMENTARIOS*" de *U. S. NEWS AND WOLD REPORT*. Transcritos en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Vol. I, Fascículo I, P. 7. LAWRENCE KLEIN R. *THE KEYNESIAN REVOLUTION*. MacMillan, Nueva York, 1947. LAWRENCE KLEIN Y A. S. GOLDBERGER. *AN ECONOMETRIC MODEL OF THE UNITED STATES*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1955.

441 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. RAÚL PREBISCH. *NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISCH. *TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970. RAÚL PREBISCH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

442 MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1983. MILTON FRIEDMAN. *A PROGRAM FOR MONETARY*

Sargent[443], *Arrow*[444], *Myrdal*[445], *Currie*[446], *Bettelheim*[447], *Harrod*[448], *Rostow*[449], entre amplio número de autores de política económica contemporánea.

La *orientación dialéctica* considera que las reglas de la ciencia social no se generan independientes de los acontecimientos históricos. Arguye que el estudio de los fenómenos económicos debe tomar como referente los anales de la historia. Así, en el devenir histórico de los hechos es indispensable interpretar sus antecedentes. Concluye que la historia es delineada por contradicciones sociales, lucha entre contrarios, enfrentamientos entre opresores y oprimidos, que se puede deducir del propio desarrollo económico y social de la humanidad. En la sociedad esclavista el enfrentamiento de clases se presenta entre esclavistas y esclavos. En la sociedad feudal la clase dominante está constituida por los señores feudales y los subyugados son los siervos de gleba. En el esquema absolutista monárquico la nobleza subyuga a los plebeyos. En la sociedad capitalista existe contraposición entre empresarios o burgueses que ejercen el poderío y obreros ultrajados. En el Estado socialista se plantean también diferencias entre dirigentes gubernamentales, jerarcas del Estado o burócratas y la clase proletaria, tal es el caso de *Polonia*, donde los sindicatos de *Solidaridad* presentaron fuertes diferencias ideológicas con sus gobernantes ortodoxos y *Rusia*, donde las condiciones de la *Perestroika* condujeron a apertura hacia economía del mercado. Concluyen que por efecto de estas contradicciones o guerra entre antagonistas se suscitan en la metamorfosis social, a la luz de la literatura hegeliana y marxista, en tres etapas: *Tesis* (régimen social prevaleciente), *antítesis* (proceso de enfrentamiento o de contradicciones entre clases) y *síntesis* (nuevo orden social)[450], acorde con el método dialéctico de *Hegel*[451]. El comportamiento de la humanidad es *dinámico*, se encuentra en permanente transformación. Las ciencias económicas son de índole social, estudian en su *silogismo histórico* el enfrentamiento entre clases dominantes y subyugadas, por lo que adquiere la denominación de *economía política*. Su base investigativa es el *historicismo* o *dialéctica*.

STABILITY. Fordham University, New York, 1960. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. *DOLAR T DEFICIT*. Emecé, Buenos Aires, 1971. MILTON FRIEDMAN. *ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POSITIVA*. Gredos, Madrid, 1967. MILTON FRIEDMAN. *UN PROGRAMA DE ESTABILIDAD MONETARIA Y REFORMA BANCARIA*. Deusto, Bilbao, 1962. MILTON FRIEDMAN. *TEORÍA DE LOS PRECIOS: APUNTES PARA CURSO EN LA UNIVERSIDAD DE CHICAGO*. Alianza Editorial, Madrid, 1976.

443 ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS J. SARGENT. *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE*. George Allen & Unwin, London, 1981. ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS J. SARGENT. "*AFTER KEYNESIAN MACROECONOMICS*" en *AFTER THE PHILLIPS CURVE: PERSISTENCE OF HIGHT INFLATION AND HIGHT UNEMPLOYMENT* de *FEDERAL RESERVE BANK OF BOSTON*. Bank of Boston, Boston, 1978. THOMAS J. SARGENT. *MACROECONOMIC THEORY*. Academic Press, New York, 1979. ROBERT E. LUCAS JR. *MODELOS DE CICLO ECONÓMICOS*. Alianza Universidad, Madrid, 1989. ROBERT E. LUCAS JR Y LEONARD A. RAPPING. *REAL WAGES, EMPLOYMENT AND INFLATION* en *STUDIES IN BUSSINESS-CYCLE THEORY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1981. Pp. 19-58. ROBERT E. LUCAS JR. *THE HOUSEHALD ECONOMY OF RURAL BOTSWANA: AFRICAN CLASE*. World Bank, Washington, 1985.

444 KENNETH JOSEPH ARROW. *ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES*. Intituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974. KENNETH JOSEPH ARROW Y FRANK HORACE HAHN. *ANÁLISIS GENERAL COMPETITIVO*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1977. KENNETH JOSEPH ARROW Y HERVÉ RAYNAUD. *OPCIONES SOCIALES Y TOMA DE DECISIONES MEDIANTE CRITERIOS MÚLTIPLES*. Alianza Editorial, Madrid, 1989. KENNETH JOSEPH ARROW. *SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUAL VALUES*. Willey, New York, 1963. KENNETH JOSEPH ARROW. Comentarios a Revista "*U. S. NEWS AND WOLD REPORT*". Transcritos en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, Volumen I, Fascículo I, P. 6, 1983.

445 GUNNAR MYRDAL. *LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LA POLITICA FISCAL*. Aguilar, Madrid, 1962.

446 LAUCHLIN CURRIE. *DESARROLLO ECONÓMICO ACELERADO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968. LAUCHLIN CURRIE. *EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL CASO COLOMBIANO*. CEREC, Bogotá, 1984.

447 CHARLES BETTELHEIM. *PLANIFICACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1977.

448 ROY FORBES HARROD. *DINÁMICA ECONÓMICA*. Alianza Editorial, Madrid, 1979.

449 WALT WHITMAN ROSTOW. *LA ECONOMÍA DEL DESPEGUE*. Alianza Editorial, Madrid, 1967.

450 El *sistema esclavista* (*tesis*) enfrentó a *esclavistas* con *esclavos* (*antítesis*), originando cambios rotundos que permitieron el advenimiento del *feudalismo* (*síntesis*). En el *sistema feudal*, se aprecia en la *época medieval* de la *gran hacienda*, que el *señorío* y el *vasallaje* constituyen la *tesis*, el antagonismo entre *señores feudales* y *siervos de gleba* es la *antítesis*, que sirvió de base para nuevo orden económico, político, cultural y social, surgimiento del *absolutismo* (*síntesis*). El *régimen monárquico* (*tesis*) confrontó a *nobles* con *plebeyos* -*burgueses*- (*antítesis*), provocando la presencia del *capitalismo* (*síntesis*). El contexto de la *economía de mercado* o *capitalista* (*tesis*) confrontó a *empresarios* y *proletarios* (*antítesis*), suscitando la aparición del *socialismo* (*síntesis*). El *socialismo* -economía de la planificación central- (*tesis*) antepuso a *dirigentes* con *burócratas* y *obreros estatales* (*antítesis*), motivando virajes hacia procesos de *globalización* y *libertades económicas* (*síntesis*). La *dialéctica* se basa en los acontecimientos históricos para explicar e interpretar las reglas que rigen la actividad económica de determinada sociedad. Se estudian los *fenómenos económicos* de acuerdo con la experiencia y el acaecer cronológico de la humanidad. Se argumenta que las transiciones, en el devenir del tiempo son ocasionadas por las *contradicciones sociales* y *luchas de clases opuestas*, que permiten las metamorfosis en las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales.

451 La *dialéctica* de *Hegel* se apoyó en los desarrollos de *dialéctica* de *Aristóteles*. FEDERICO HEGEL. *ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS FILOSÓFICA*. Porrúa, México, 1983 [GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. *ENZYKLOPÄDIE DER PHILOSOPHISCHEN WISSENSCHAFTEN*. Logik, Berlin, 1940].

Además de *Hegel*, sus principales expositores son: *Carlos Marx*[452], *Federico Engels*[453], *Vladimir Ilich Lenin*[454], *Mao Tse Tung*[455], *Oscar Lange*[456], *Joan Robinson*[457], *Rosa Luxemburgo*[458], *Antonio Labriola*[459] y, en general, la denominada *escuela marxista*.

Existe, por supuesto, *proceso dinámico* en la actividad económica y social de los pueblos, que es factible consultar en las páginas de la historia, y se gesta en las mismas relaciones entre los miembros de la sociedad. La *economía política* es área cardinal de las *ciencias económicas* que se encarga de estudiar hechos y actos que han sido soporte para las grandes transformaciones de la historia económica de la humanidad.

El *análisis positivo* interpreta los hechos como se presentan en el mundo real y, con base en las observaciones ejercidas, efectúa sus proyecciones para escenario específico. Ilustración de esta posición es el comportamiento de tomadores de decisiones (*policy markers*), que estudian entorno determinado para predecir hechos o determinar respuestas esperadas acorde con restricciones institucionales y de recursos.

10.2 TEORÍA DEL BIENESTAR Y MÉTODO INVESTIGATIVO

10.2.1 ÓPTIMO DE PARETO

El criterio utilizado con mayor frecuencia en la teoría y política económica contemporánea es el *óptimo de Pareto*[460], que discierne que: "En situación de *eficiencia* es imposible mejorar el *bienestar* de determinado individuo sin disminuir el de otra u otras personas" -estudiado con detalle en la sección B del presente capítulo-.

Para lograr la situación de *óptimo de Pareto*, el individuo debe *maximiza su utilidad*, sujeto a restricciones en *ingresos* (disponibilidad presupuestal) y a grado constante de *utilidad* de otros individuos. Se debe precisar que el *óptimo de Pareto* no es único. Precisar el mejor *Pareto óptimo* requiere del uso de *función de bienestar social*, que permita ponderar y cuantificar las *funciones individuales de utilidad*.

---

452 KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968. KARL MARX. *HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. KARL MARX. *LA LUCHA DE CLASES EN FRANCIA*. Ciencia Nueva, Madrid, 1967. KARL MARX. *FORMACIONES ECONÓMICAS PRECAPITALISTAS*. Platina, Buenos Aires, 1966. KARL MARX. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. MISERIA DE LA FILOSOFÍA*. Nacional, México, 1973. KARL MARX. *BIBLIOGRAFÍA DEL MANIFIESTO COMUNISTA*. Compañía General de Ediciones, México, 1966. KARL MARX. *CRÍTICA DE LA FILOSOFÍA DEL ESTADO DE HEGEL*. Grijalbo, México, 1968. KARL MARX. *OBRAS ESCOGIDAS*. Lenguas Extranjeras, Moscú, 1955. KARL MARX. *TEORÍA DE LA PLUSVALÍA*. Montaña, Madrid, 1974. KARL MARX. *TEXTOS 1837-1847*. Eris, Bogotá, 1978. KARL MARX. *EL DIECIOCHO BRUMARIO DE LUIS BONAPARTE*. Ariel, Barcelona, 1968.

453 FEDERICH ENGELS. *LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA*. Oveja Negra, Medellín, 1974. FEDERICH ENGELS. *ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 1993. FEDERICH ENGELS. *LUDWING FEUERBACH Y EL FIN DE LA FILOSOFÍA CLÁSICA ALEMANA*. Ricardo Aguilera, Madrid, 1969. FEDERICH ENGELS. *ANTI-DUHRING. LA SUBVERSIÓN DE LA CIENCIA POR EL SEÑOR EUGEN DUHRING*. Grijalbo, México, 1964. FEDERICH ENGELS. *TRAVAIL SALARIÉ ET CAPITAL*. Éditions Sociales, París, 1971.

454 VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *OBRAS COMPLETAS*. Cartago, Buenos Aires, 1970. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO*. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *SOBRE EL ESTADO*. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN*. Ariel, Barcelona, 1981.

455 MAO TSE TUNG (MAO ZEDONG). *OBRAS ESCOGIDAS*. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín (Beijing), 1976.

456 OSCAR RICHARD LANGE. *ECONOMIA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. OSCAR RICHARD LANGE. *PROBLEMAS DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL SOCIALISMO* de OSCAR RICHARD LANGE. Fondo Cultura Económica, México, 1978. OSCAR RICHARD LANGE. *LA ECONOMÍA EN LAS SOCIEDADES MODERNAS*. Grijalbo, México, 1966. OSCAR RICHARD LANGE. *ENSAYOS SOBRE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA*. Ariel, Barcelona, 1977. OSCAR RICHARD LANGE. *SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL SOCIALISMO*. Ariel, Barcelona, 1973.

457 JOAN VIOLET ROBINSON. *INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA MARXISTA*. Siglo XXI, México, 1969. JOAN VIOLET ROBINSON. *ECONOMÍA DE LA COMPETENCIA IMPERFECTA*. Martínez Roca, Barcelona, 1973. JOAN VIOLET ROBINSON. *RELEVANCIA DE LA TEORÍA ECONÓMICA*. Martínez Roca, Barcelona, 1976. JOAN VIOLET ROBINSON. *ENSAYOS SOBRE ANÁLISIS ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOAN VIOLET ROBINSON. *PROBLEMAS DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL SOCIALISMO*. Fondo Cultura Económica, Bogotá, 1976.

458 ROSA LUXEMBURGO. *LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL*. Grijalbo, México, 1967. ROSA LUXEMBURGO. *OBRAS ESCOGIDAS*. Ayuso, Madrid, 1978. ROSA LUXEMBURGO. *ESCRITOS POLÍTICOS*. Grijalbo. Barcelona, 1977.

459 ANTONIO LABRIOLA. *DEL MATERIALISMO HISTÓRICO*. Grijalbo, México, 1971.

460 VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946. Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.

El criterio de *Pareto óptimo* es aplicado para determinar la eficiencia en la producción y el consumo y, de manera más amplia, para el bienestar social. Para bienes privados, la eficiencia se logra cuando las tasas marginales de sustitución entre pares de bienes son iguales para consumidores que demandan ambos bienes.

La eficiencia en la producción se logra cuando la tasa marginal de sustitución técnica entre par de insumos utilizados es la misma para todas las empresas que utilizan esos insumos. La unión de los *óptimos de Pareto* se representa con la curva de contrato, mientras que la relación entre todas las tasas marginales de transformación entre bienes por la frontera de posibilidades de producción. En el caso de bienes privados, el *Pareto óptimo* se logra cuando se satisface con eficiencia el intercambio, la eficiencia en la producción y el máximo grado de condiciones.

El *óptimo de Pareto* es criterio que combina juicios normativos y positivistas, que se constituye en reflexión predilecta en el estudio de la teoría y la política económica, porque examina la situación perfectamente competitiva en entorno en condición ideal que incorpora bienes privados. Tal esquema de economía de mercado, de forma automática conduce a posición de *Pareto óptimo*, que asegura maximizar las funciones de utilidad para las familias y maximizar las funciones de beneficios para las firmas. Este resultado se constituye en teorema fundamental del bienestar social.

Estas condiciones de índole idealistas fallarían si existen externalidades, bienes públicos, producción a escala, no sustitución de insumos o de bienes, formas anómalas de función de utilidad o de producción y fallas en la información (asimetría)[461].

Se destacan cuatro teoremas del bienestar: 1. Demuestra que en "economía perfectamente competitiva y en equilibrio se logra el *óptimo de Pareto*, supeditado a ausencia de externalidades y bienes públicos"[462]. 2. Prueba que "algún *óptimo de Pareto* puede ser sustituido por economía perfectamente competitiva mediante trasferencias de recursos, donde las condiciones de convexidad son satisfechas; lo que significa que no lograr el *Pareto óptimo* se debe a fallas del mercado"[463]. 3. Deduce que "cada óptimo de bienestar (punto máximo de función de utilidad) es *óptimo de Pareto* y se sustenta sobre el supuesto que la función de bienestar satisface el criterio de *óptimo de Pareto*, en contexto que incluye bienes públicos"[464]. 4. Revela "existencia de conjunto de ponderaciones de bienestar, sustentadas en *óptimo de Pareto*, si se satisfacen condiciones de concavidad, continuidad y monotonía de las funciones de utilidad en entorno con bienes públicos"[465]**.**

En contexto de bienes públicos puros, el criterio de *óptimo de Pareto* requiere que la suma de tasas marginales de sustitución sea igual a la tasa marginal de sustitución técnica. Significa que la frontera de utilidad social debe ser tangente con la función de utilidad social, lo que no implica que se satisface cuando los individuos maximizan su utilidad[466]. La no exclusión de bienes públicos induce a los individuos a no contribuir a la provisión, creyendo que pueden evitar su contribución y pensando que son sufragados por los demás, este comportamiento es conocido como *free riding* (libre provisión, libertad de pago).

Algunos conceptos de análisis son: *Mejor Pareto*, referente a individuo que puede intentar mejorar la localización de sus recursos al optimizar su posición (análisis individual), y *Pareto dominante*, relativo a sujeto que mejora su utilidad sin deteriorar la utilidad de cualquier otro (análisis colectivo). Ambos

461 FRANCIS MICHAEL BATOR. "*ANÁLISIS SIMPLIFICADO DE LA MAXIMIZACIÓN DEL BIENESTAR*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 368-391. KENETH JOSEPH ARROW. "*THE ORGANIZATION OF ECONOMIC ACTIVITY: ISSUES PERTINENT TO THE CHOICE OF MARKET VERSUS NON-MARKET ALLOCATION*" en *PUBLIC EXPENDITURES AND POLICY ANALYSIS* de ROBERT H. HAVEMAN Y JULIUS MARGOLIS. Markham, Chicago, 1970. Pp. 59-73.

462 ANDREU MAS-COLELL, MICHAEL D. WHINSTON Y JERRY R. GREEN. *MICROECONOMIC THEORY*. Oxford University Press, Oxford, 1995. Cap. XVI. Pp. 545-577. HAL RONALD VARIAN. *ANÁLISIS MICROECONÓMICO*. Antoni Bosch, Barcelona, 1992. Cap. XVII. Pp. 378-382.

463 ANDREU MAS-COLELL, MICHAEL D. WHINSTON Y JERRY R. GREEN. *MICROECONOMIC THEORY*. Id. Cap. XVI. Pp. 551-577. HAL RONALD VARIAN. *ANÁLISIS MICROECONÓMICO*. Id. Cap. XVII. Pp. 382-385.

464 HAL RONALD VARIAN. *ANÁLISIS MICROECONÓMICO*. Antoni Bosch, Barcelona, 1992. Cap. XVII Pp. 389-393.

465 HAL RONALD VARIAN. *ANÁLISIS MICROECONÓMICO*. Id. Pp. 385-389.

466 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441.

conceptos incorporan situación de ineficiencia, porque son proclives a mejoras, y se utilizan para realizar comparaciones de equilibrio competitivo (de *Walras*[467]) sobre la base de *óptimo de Pareto*[468].

Concepto ortodoxo de economía del bienestar es la *función de bienestar social* de *Bentham*, que exige comparar el grado de utilidad entre individuos y corresponde a función de utilidad cardinal, que permite adicionar utilidades individuales, al punto que la función de utilidad social consiste en agregación de diferentes funciones de utilidad individuales[469].

Por ausencia de mercados completos, surge la opción de equilibrio competitivo sin óptimo de *Pareto*, que motivaría políticas de intervención para compensar efectos de externalidades[470]. Se resalta la política sugerida por *Pigou*[471], a través de tributos y subsidios, posición compartida, refutada y ampliada por amplio número de tratadistas. En especial, se arguye que esta alternativa afecta el sistema de precios y las elecciones individuales de los agentes[472]. En presencia de escenario competitivo con problemas de incertidumbres e información se rompe la equivalencia (en el sentido de lograr el *óptimo de Pareto*) y surgen trabas para determinar la elección mejor.

En la teoría del equilibrio competitivo hay dos supuestos importantes, cuya violación conduce a fallas de mercado y aproxima situaciones de externalidades: 1) Convexidad: El conjunto de bienes situados en la misma curva de indiferencia representa igual grado de utilidad y preferencia y los factores productivos ubicados en la misma curva de isocuanta aseguran el mismo nivel de producción. 2) Universalidad de mercados: Existe desagregación amplia, que permite reconocer los objetos que aparecen en la función de utilidad (canasta de consumo) de los agentes involucrados y los factores de producción que pueden ser demandados por los diferentes empresarios. Estos temas fueron examinados con detalle en la sección 1 del literal B del presente capítulo.

10.2.2 IMPUESTOS Y SUBSIDIOS PROPUESTOS POR PIGOU[473]

Se demostró que el impuesto o, su equivalente, la restricción en el gasto, se convierte en hecho generador de externalidades negativas, puesto que reduce la capacidad presupuestal de los agentes y podrían conducirlos a preferir localización de equilibrio competitivo, si se asocia con criterios de equidad. Además, se probó que el equilibrio competitivo no siempre es *Pareto eficiente*.

Para la externalidad positiva o benéfica se prescribe argumento análogo; los subsidios otorgados aumentan el espacio de restricción presupuestal, que conduce al favorecido a consumir más que en la situación original. Esta localización no puede mejorarse en el sentido de *Pareto*.

En condiciones de equilibrio, en la producción se igualan la tasa marginal de transformación técnica[474] y la tasa marginal de sustitución de bienes del individuo generador de externalidad, y en el consumo las tasas marginales de sustitución y la tasa marginal de sustitución entre externalidades y bienes de los individuos afectados. Estas condiciones fallan en presencia de optimización social.

---

467 LEON WALRAS. *ELEMENTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA PURA O TEORÍA DE LA RIQUEZA SOCIAL*. Alianza Editorial, Madrid, 1987. LEON WALRAS. *ETUDES D'ECONOMIE SOCIALE*. Académie de Lausanne, París, 1936. LEON WALRAS. *ELEMENTS D'ECONOMIE POLITIQUE PURE*. Académie de Lausanne, París, 1926. LEON WALRAS. *ETUDES D'ECONOMIE POLITIQUE APPLIQUEE*. Académie de Lausanne, París, 1936. LEON WALRAS. *ELEMENTS OF PURE ECONOMICS*. Richard Irwin, Homewood, 1954.

468 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Cap. II. Pp. 17-37. MAS-COLELL ANDREU, WHINSTON MICHAEL D. Y GREEN JERRY R. *MICROECONOMIC THEORY*. Oxford University Press, Oxford, 1995. Cap. XVI. Pp. 545-577.

469 JEREMY BENTHAM. *ESCRITOS ECONÓMICOS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. JEREMY BENTHAM. *EL PANÓPTICO*. La Piqueta, Madrid, 1989.

470 RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. *THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS*. Cambridge University, Cambridge, 1996. Parte II (Cap. III. Pp. 39-67, Cap. IV. Pp. 68-101 y Cap. IV. Pp. 102-141).

471 ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMIA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946.

472 ROBERT B. EKELUND JR. Y JOE R. HULETT. "*JOINT SUPPLY, THE TAUSSIG-PIGOU CONTROVERSY AND THE COMPETITIVE PROVISION OF PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 16, No. 2. University of Chicago Press, Chicago, 1973. Pp. 369-387.

473 ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY ON PUBLIC FINANCE*. MacMillan, Londres, 1928. ARTHUR CECIL PIGOU. *LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Aguilar, Madrid, 1946.

474 En equilibrio se ejerce igualdad en la relación de precios.

Si la externalidad origina detrimentos y se pretende incitar de forma voluntaria al individuo a dirimir los daños causados, es necesario compensarlo con subsidio. En caso de externalidad positiva, se aplicaría precio virtual. Este argumento conduce a los productores que generan externalidades a asumirlas, de manera recíproca los individuos asumirían las consecuencias generadas de los propios efectos. En cualquier circunstancia, la prescripción de *Pigou* es buscar impuestos y subsidios para contrarrestar la acción ejercida. Esta solución reconoce las distorsiones producidas por las externalidades, conduciendo a anular la distorsión asociada al impuesto y retribuyendo costos generados por la externalidad.

La solución de *Pigou* implica que a la actividad que causa costos sociales debe imponérsele impuestos y la que genere beneficios sociales debe asignársele subsidios. Hay, sin embargo, buenas razones para ser cautelosos en inferir conclusiones acerca de las cantidades óptimas de gravámenes aplicados o subsidios otorgados. Preocupa sus efectos sobre la estabilidad, es decir, las secuelas originadas por alterar las funciones de utilidad propiciadas por los cambios en tributos o subsidios.

Pigou fue el precursor del concepto de externalidad, y propuso atenuantes para subsanarlos mediante aplicación de gravámenes, que compensaran los perjuicios causados. Sus desarrollos fueron esenciales para propiciar la disciplina del bienestar social y teoría del equilibrio, que están vigentes aun en el entorno actual, en especial en la ecología y la economía ambiental. También sus aportes han sido fundamentales para impulsar la negociación colectiva y propugnar por esquema adecuado de política laboral y salarial, en especial buscando salida digna frente a entorno caracterizado por conflictos laborales, rigideces salariales, desempleo y mercados segmentados.

10.2.3 OBSERVACIONES DE COASE SOBRE LA PROPUESTA DE PIGOU

La aproximación de *Pigou* ha suscitado variadas controversias, resulta interesante destacar al menos las siguientes:

Consideró *Pigou* quien mediante impuestos y subsidios es posible solucionar los problemas de externalidades. Entre sus críticos descuella *Coase*[475], quien argumentó que su tesis corresponde a 'visión estrecha de los mecanismos de mercado para enmendar externalidades'. Planteó que *Pigou* supone la posibilidad de solventar la externalidad mediante costo asumido por el generador. El producto real de la externalidad representa beneficio (almuerzo gratis) y, luego de aplicar el mecanismo, seguro el privilegio desaparece. En consecuencia, es natural deducir que el producto sea *Pareto eficiente*. Esto es cierto solo en esta localización de eficiencia. Al existir mercado con externalidades, el equilibrio se encontrará donde los costos son negociados para llegar al óptimo. Esboza que los impuestos de *Pigou* son bien intencionados, mas pueden causar daño. *Coase* precisó que el producto dependerá de la asignación inicial de los derechos de propiedad, causando asimetrías, al permitir agentes que causan daños y, como secuela, víctimas, dentro de la asignación inicial de derechos.

La crítica surge del esquema de impuesto - subsidio desarrollado por *Pigou*. Se precisa que si el agente estima que la tasa impositiva es exógena, deberá reconocerse que el pago del impuesto afecta el grado de externalidad generado. Por ello, se desvirtúa la distorsión sobre su renta por una sola vez. Los demás agentes pensarán igual, de tal forma que se convierte en fenómeno endógeno, dejando espacio para propiciar mecanismo de mercado que responda a este suceso. Las críticas se desarrollan suponiendo estructuras competitivas e ignorando alternativas institucionales, lo que se ha entendido como férrea debilidad.

La existencia de cuantiosos generadores de externalidades, hace más razonable que cada individuo tome su ingreso como exógeno, cuando decide revelar sus preferencias para consumir o generar *commodities* (productos o bienes). En escenario de economía amplia, el análisis de *Pigou* resulta coherente.

475 RONALD HARRY COASE. "*EL PROBLEMA DEL COSTO SOCIAL*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 392-417. [RONALD HARRY COASE. "*THE PROBLEM OF SOCIAL COST*" en *JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS*. Vol. 3, No. 1. University of Chicago Press, Chicago,1960. Pp. 1-44]. RONALD HARRY COASE. *THE ECONOMICS OF WELFARE*. Macmillan, London, 1932.

Se concluye de la aproximación de *Pigou*, que para la autoridad estatal es engorroso diseñar y direccionar políticas públicas institucionales en presencia de interdependencias.

La revelación de preferencias constituye aspecto crucial en la sustentación analítica de cargas y subsidios y la disponibilidad de información es esencial para su determinación y aplicación práctica. El precio virtual o valoración marginal es difícil de observar y cuantificar, lo que genera ineficiencias surgidas de la información disponible al imponer gravámenes o subsidios.

Coase arguyó que en entorno ajeno a costos de transacción y en contexto caracterizado por mecanismos del mercado -transacción-, existe proclividad a obtener situación eficiente de recursos, sin importar la asignación inicial. Este escenario es más conveniente al alcanzado mediante litigio. Para demostrar este aserto, *Coase* alude a controversia entre vecinos suscitada por ruidos causados por la máquina de operario que afecta la tranquilidad de su vecino, médico que requería de reposo. El pleito se resolvería ante los tribunales judiciales. *Coase* concluye que independiente de la decisión del juez de dictaminar la prohibición de usar la maquinaria o de soportar el ruido, podría optarse por alcanzar beneficio mutuo mediante negociación intermedia, análoga a la transacción económica que surge en el mercado, lográndose privilegios para ambas partes. No obstante, por efecto del ruido podrían generarse muchas reclamaciones, algunas legítimas y otras no, que permitiría exceso de indemnizaciones, lo que afectaría la eficiente asignación y el óptimo bienestar. La única forma de asegurar esta situación ideal es si la decisión judicial logra efectos análogos a los que se incurre en los costos de transacción, solución eficiente.

El problema de estimar y observar cantidades puede ser resuelto a través de esquema alternativo menos ambicioso, pero siempre que incorpore información suficiente. El mecanismo consiste en identificar la función de daño causada por cada agente, ejemplo contaminación, congestión o ruido producido y, con base en su cuantificación, se aplicaría en proporción equivalente el impuesto que permita resarcir el daño ocasionado o el subsidio para premiar los beneficios propiciados, lo que en realidad en la práctica es difícil de ponderar.

Coase acompaña su crítica al enfoque de *Pigou* con propuesta sobre la negociación entre agentes de naturaleza colectiva. *Coase* se nutre de la experiencia de *Gran Bretaña*, en donde con frecuencia la iniciativa privada reemplazó la intervención pública. Argumentó que es posible lograr equilibrio si los costos de transacción son iguales a cero. Precisa que la intervención del Estado tendría efectos distorsionantes, al imponer costos o beneficios a la actividad.

Coase no alude proceso específico de negociación, pero asevera la existencia de escenario donde el beneficio es mutuo para los agentes, al provocar concertación y entendimiento. El argumento sugiere que los derechos de propiedad deben estar claramente definidos y localizados y, de no existir costos o fricciones en el intercambio voluntario de derechos, el resultado será eficiente.

El análisis de equilibrio parcial concluye que el intercambio voluntario de derechos de propiedad afecta a unos y favorece a otros, lo que disminuye el bienestar general.

10.3 ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

Se han diseñado variados instrumentos de carácter jurídico y administrativos para impulsar la convivencia social. Se resaltan, entre otros, los siguientes:

10.3.1 VOTACIÓN MAYORITARIA

En entorno de equilibrio con exiguo grado de provisión de bienes públicos, surgen mecanismos alternos, como el esquema de votación -estudiado con detalle en la sección 5.1-, que podría servir de paliativo para mejorar la provisión de bienes públicos. Impera estructura de costos que involucra relación entre utilidad individual y provisión social. Se supone que de forma anticipada se conoce el costo de proveer el bien público y la contribución que debe realizar cada agente, acorde con la alternativa aprobada. Dada

la estructura de costos asumida, existe relación entre la utilidad del individuo y el total de la provisión. Sin embargo, no es evidente evaluación que indique si el nivel alcanzado es consistente con el *óptimo de Pareto*.

Se asume que el Estado conoce los ingresos personales y colectivos y los costos individuales y compartidos. De esta forma, es posible recaudar impuestos acorde con esquema tipo *Lindahl*[476] - estudiado en la sección 9.5-, donde los individuos comparten los costos del bien público. Se supone que las personas disponen poca predilección por la demanda del bien público. En consecuencia, la disponibilidad del bien público coincide con la mediana de su preferencia. Si las preferencias se distribuyen de forma simétrica y los impuestos son asignados según la propuesta de *Lindahl*, la *votación de mayoría* podrá guiar a la selección de provisión *Pareto eficiente* para bienes públicos.

El tipo de impuesto atribuido a *Erik Lindahl* consiste en tributo concebido para que las personas paguen conforme con los beneficios marginales percibidos del disfrute de bienes públicos. Es decir, los responsables del gravamen contribuyen (desembolsan sus pagos por tributos a cargo) acorde con el grado de satisfacción -utilidad- que deriven del consumo de unidad adicional de bien público. La cantidad óptima de determinado bien público está determinada por la cuantía dispuesta a pagar por el usuario por una unidad adicional del bien, que concebida para el universo de individuos es el costo marginal de suministrar el bien.

10.3.2 DISEÑO DE MECANISMOS PARA BIENES PÚBLICOS

Los modelos desarrollados corresponden a esquemas de localización de recursos. En cada caso, el ambiente económico es descrito en términos de dotaciones, preferencias y posibilidades de producción y de demanda.

Este mecanismo incluye tres componentes: 1) Conjunto factible de conductas asumidas por parte de cada individuo. 2) Función producto resultante, que especifica la localización de recursos mediante mensajes. 3) Acervo de resultados en equilibrio. Con esa información se puede simular las acciones, a través de cifras que permitan predecir el resultado final. El esquema de votación de la mayoría genera provisión, alta o baja, cuyo resultado es compatible con situación de *Pareto eficiente*. Los equilibrios logrados son tipo *Nash*. Empero, podrían permitirse escenarios carentes de equilibrio.

También se han tratado de crear estructuras de incentivos que tiendan a exhortar a los individuos a revelar sus verdaderas preferencias. El diseño de estímulos ha promovido a detectar la información que disponen los individuos, tema de interés en el estudio de la economía. *Leonid Hurwics*[477] (en sus investigaciones sobre diseño de mecanismos y teoría de compatibilidad de incentivos) y *Donald John Robert*[478], (en sus análisis respecto de incentivos para revelar preferencias, juegos de información incompleta, competencia industrial y diseño, gobernanza y gestión de las organizaciones), demostraron que los bienes privados no escapan a estos problemas de información. Sin embargo, concluyen que dichos bienes disponen mayor proclividad para representar las verdaderas preferencias.

476 ERIK LINDAHL. *DIE GERECHTIGKEIT IN DER BESTEUERUNG*. Stockholm University, Department of Economics, Estocolmo, 1919. [Traducción al inglés: ERIK LINDAHL. "*JUST TAXATION: A POSITIVE SOLUTION*" en *CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE* de RICHRARD ABEL MUSGRAVE Y ALAN T. PEACOCK. MacMillan, London, 1958. Pp. 98-123]. ERIK LINDAHL. "*SOME CONTROVERSIAL QUESTIONS IN THE THEORY OF TAXATION*" en *CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE* de RICHARD MUSGRAVE Y ALAN T. PEACOCK. McMillan, Londosn, 1958. Pp. 214-232.

477 LEONID HURWICZ. "*ON INFORMATIONALLY DECENTRALIZED SYSTEMS*" en *DECISION AND ORGANIZATION: VOLUME IN HONOR OF JACOB MARSCHAK* (*STUDIES IN MATHEMATICAL AND MANAGERIAL ECONOMICS*) de CHARLES B. MCGUIRE, ROY RADNER Y KENNETH JOSEPH ARROW. North Holland, Amsterdam, 1972. Pp. 297-336. LEONID HURWICZ Y STANLEY REITER. *DESIGNING ECONOMIC MECHANISMS*. Cambridge University Press, Nueva York, 2008.

478 DONALD JOHN ROBERTS. "*THE INCENTIVES FOR CORRECT REVELATION OF PREFERENCES AND THE NUMBER OF CONSUMERS*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 6. Raj Chetty, Cambridge, 1976. Pp. 359-374. [Reproducido en *ESSAYS IN PUBLIC ECONOMICS* de A. SANDMO. D. C. Heath & Co, Lexington, 1978]. DONALD JOHN ROBERTS. "*THE LINDAHL SOLUTION FOR ECONOMIES WITH PUBLIC GOODS*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 3, No. 1. Raj Chetty, Cambridge, 1974. Pp. 23-42. DONALD JOHN ROBERTS. "*EXISTENCE OF LINDAHL EQUILIBRIUM WITH A MEASURE SPACE OF CONSUMERS*" en *JOURNAL OF ECONOMIC THEORY*. Vol. 6, No. 4. Elsevier, St. Louis, 1973. Pp. 355-381. DONALD JOHN ROBERTS. "*DESIGNING INCENTIVES IN ORGANIZATIONS*" en *JOURNAL OF INSTITUTIONAL ECONOMICS* (*JOIE*), Vol. 6. Cambridge University Press, Nueva York, 2010. Pp. 125-132 .

El experimento de *Lindahl* permite la localización *Pareto eficiente*, no obstante, dificulta el logro de su ubicación específica, en consideración de la existencia de múltiples puntos óptimos. Los tratadistas de políticas públicas (*public policy*) tienen mayores inconvenientes frente a los autores generadores de decisiones en contexto de bienes privados (*policy markets*), al enfrentar propósitos de interés social y entorno ampliamente complejo, con determinantes que incluyen otros elementos que superan los requerimientos de información, tecnologías y preferencias o gustos. La información asimétrica y la presencia de bienes públicos son algunos retos que deben superar.

En este contexto, la provisión del bien público ha sido con frecuencia reemplazada por demandas menores a las requeridas, dentro de la condición de *Samuelson*[479]. Este requisito es necesario para la obtención del *Pareto eficiente*, pero no suficiente, existiendo problemas de debilidad en el logro de óptimo.

Las condiciones para obtención del *Pareto eficiente* son: 1) La suma de las tasas de sustitución marginal deben ser iguales a la tasa marginal de sustitución técnica. 2) Todos los recursos disponibles deben estar localizados en bienes públicos o privados. Sin embargo, aun cuando se cumplan podría no existir el óptimo, debido a la no existencia de función de utilidad social, teorema de imposibilidad de *Arrow*[480].

10.3.3 MECANISMO DE REVELACIÓN DE DEMANDAS DE VICKREY-CLARKE-GROVES[481]

El esquema de *teoría de la subasta* de *Vickrey-Clarke-Groves* confiere mecanismo para incentivar la verdadera revelación de preferencias, bajo estrategia dominante, que podría utilizarse para develar información relacionada con bienes públicos. Supone comunidad con 'n' individuos, que pretende aprovisionar un bien público, cuyo costo fijo debe ser asumido por la comunidad. Cada individuo dispone de ingreso exógeno, que de no orientarse al bien público, se aplicaría a bienes privados. Se considera función de utilidad lineal individual igual al ingreso disponible más el costo marginal del bien público. El planeador social exhorta a cada individuo a suministrar su contribución al bien público. No obstante, cada persona decide si contribuye y si suministra la información. Sin embargo, el mecanismo descrito incentiva a decir la verdadera valoración sobre su contribución al bien público. Los ingredientes cardinales del esquema son: i) Recibidas las valoraciones de los agentes, el planeador usará la *condición de Samuelson*[482] para determinar la viabilidad del proyecto. El proyecto se realizará si las contribuciones superan el costo del bien público. ii) En el evento que el proyecto fuese ejecutado, cada individuo estaría dispuesto a contribuir cifra igual a la diferencia entre el total del costo y las contribuciones sufragadas por los demás agentes de la economía.

La subasta de *Vickrey-Clarke-Groves* consiste en oferta cerrada de variados artículos. Los postores presentan sus propuestas acorde con las estimaciones de los artículos, sin conocer las proposiciones de sus competidores en la puja. El sistema de subasta asigna los elementos de forma óptima socialmente: Cobra a cada individuo el daño ocasionado a otros postores. También, otorga incentivo para licitar sus verdaderos valores que aseguran estrategia óptima.

---

479 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1954. Pp. 387-390.

480 KENNETH JOSEPH ARROW. *ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES*. Planeta - Agostini, Barcelona, 1994. Colección obras maestras del pensamiento contemporáneo.

481 WILLIAM SPENCER VICKREY. "*COUNTERSPECULATION, AUCTIONS AND COMPETITIVE SEALED TENDERS*" en *JOURNAL OF FINANCE*. Vol. 16, No. 1. American Finance Association, Philadelphia, 1961. Pp. 8-37. EDWARD H. CLARKE. "*MULTIPART PRICING OF PUBLIC GOODS*" en *PUBLIC CHOICE*. Vol. 11, No. 1. Locke Institute, Virginia, 1971. Pp. 17-33. THEODORE GROVES. "*INCENTIVES IN TEAMS*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 41, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1973. Pp. 617-631. *NOAM NISAN. "INTRODUCTION TO MECHANISM DESIGN (FOR COMPUTER SCIENTISTS)" en ALGORITHMIC GAME THEORY de NOAM NISAN, TIM ROUGHGARDEN, EVA TARDOS Y VIJAY VAZIRANI. Cap. 9*. University of Cambridge, Cambridge, 2007. *Pp. 209-242. TILMAN BÖRGERS. "AN INTRODUCTION TO THE THEORY OF MECHANISM DESIGN". Oxford* University Press, *Oxford*, 2015.

482 PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973. Pp. 435-441. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1954. Pp. 387-390.

Si no se realiza el proyecto, la utilidad sería igual al ingreso total (el pago sería cero). Si el proyecto se ejecuta, la utilidad del individuo sería igual al ingreso total menos la diferencia entre el total del costo y las contribuciones ofertadas por los demás agentes de la economía más la valoración del bien público. Los individuos contribuirán siempre y cuando la valoración sea superior a la diferencia entre costo total y contribuciones ofertadas por los demás agentes. Como el planeador conoce esta condición, la agregará al condición al conjunto de restricciones de la solución; de tal forma, que el planeador buscará igualar a la contribución individual con la valoración individual y, de esta forma, el individuo no tendrá más remedio que reconocer la estimación por el bien público, de lo contrario no se ejecutará el proyecto. Como este argumento es aceptado por todos, se crea fuerte incentivo a revelar las verdaderas valoraciones por todos los agentes. Es decir, que la estrategia dominante consiste en decir la verdad. Sin embargo, existen ejemplos en los cuales no se logra el equilibrio, por lo que es necesario reajustar la restricción al sistema contributivo, impidiendo transferencias netas hacia los individuos. El esquema de subasta es complicado, mas permite revelar preferencias por bienes públicos.

10.3.4 ESQUEMA DE GROVES-LEDYARD[483]

Los mecanismos basados en modelo de *Groves-Ledyard* se conocen como problema de presupuesto superavitario y son aptos para revelar preferencia. En la médula del examen se encuentran algunos teoremas de imposibilidad, en particular la demostración de *Arrow*[484], que colige: 1) Estrategia dominante que induce a revelar la verdadera preferencias, 2) se genera provisión de bien público[485] y 3) actúa con *presupuesto balanceado*. *Groves-Ledyard* discurren que el individuo dice la verdad solo si los otros hacen lo mismo, caso *dilema del prisionero*. Decir la verdad es estrategia de *Nash*.

El mecanismo *Groves-Ledyard* invita a los individuos a no reportar parámetros de su función de utilidad, sino los incrementos deseados del bien público. Es decir, a partir de estructura de costo dado, se decide incrementar o disminuir la provisión del bien. De tal forma que si el individuo desea aumentar la provisión total del bien (suma aditiva de provisiones deseadas de bien), deberá tratar de anticipar las respuestas de los demás agentes frente a los cambios en su grado de demanda para determinar el nivel final de bien público. El mecanismo *Groves-Ledyard* corresponde a *equilibrio Nash* y, en cambio, no a *equilibrio Lindahl*, dado que no está asociado con la distribución inicial de recursos.

10.3.5 MECANISMO DE REVELACIÓN DE DEMANDA BAYES-NASH[486]

Cuando existe incertidumbre acerca de las estrategias de los individuos es posible encontrar equilibrios tipo *Bayes-Nash*, que dependen de las funciones de distribución de probabilidad de cada agente con información propia, así se tendrá el beneficio esperado del proceso de trasferencia o de provisión; cada individuo tratará de maximizar el valor esperado de su función de utilidad, y las estrategias dependerán

483 THEODORE GROVES Y JOHN LEDYARD. "*OPTIMAL ALLOCATION OF PUBLIC GOODS: A SOLUTION TO THE 'FREE RIDER' PROBLEM*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 45, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1977. Pp. 783-810. THEODORE GROVES Y JOHN LEDYARD. "*SOME LIMITATIONS OF DEMAND REVEALING PROOCESSES*" en *PUBLIC CHOICE*. Vol. 29, No. 2. Locke Institute, Virginia, 1977. Pp. 107-124. YAN CHEN Y CHARLES R. PLOTT. "*THE GLOVES- LEDYARD MECHANIM: AN EXPERIMENTAL STUDY OF INSTITUTIONAL DESIG*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 59. California Institute of Technology, Pasadena, 1966. Pp. 335-364.

484 KENNETH JOSEPH ARROW. *ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES*. Planeta - Agostini (Colección Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo), Barcelona, 1994.

485 Consistente con la condición de *Samuelson* aplicable a la *eficiencia* en el sentido de *Pareto*. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO*" en *MICROECONOMÍA* de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Pp. 435-441. Op cit. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 36, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1954. Pp. 387-390. VILFRIDO PARETO. *MANUAL DE ECONOMIA POLITICA*. Atalaya, Buenos Aires, 1946.

486 JOHN FORBES NASH, JR. "*NON COOPERATIVE GAMES*" en *ANNALS OF MATHEMATICS*. Vol. 54, No. 2. JSTOR, Journal Storage, New York, 1951. Pp. 286-295. MICHAEL R. BAYE, GUOQIANG TIAN Y JIANXIN ZHOU. *CHARACTERIZATIONS OF THE EXISTENCE OF EQUILIBRIA IN GAMES WITH DISCONTINUOUS AND NON-QUASICONCAVE PAYOFFS* en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 60, No. . Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm, 1993. Pp. 935-948. JOHN FORBES NASH, JR. *EQUILIBRIUM POINTS IN N-PERSON GAMES* in *PROCEEDINGS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES*. Vol. 36, No. 1. United States National Academy of Science of Congress, Washington, 1950. Pp. 48-49. *JOHN VON NEUMANN Y OSKAR MORGENSTERN. THEORY OF GAMES AND ECONOMIC BEHAVIOR. Cap.* 3, *Princeton* University Press, *Princeton,* 1947.

del valor de las probabilidades asignadas por cada agente a las reacciones de los demás actores. Surge como problema la presencia de múltiples equilibrios.

11. PROBLEMAS DE COSTOS MARGINALES IGUALES A CERO EN BIENES PÚBLICOS (TEORÍA DE HOTELLING)

El gráfico 3.12 ilustra el comportamiento clásico del productor enfrentado a determinada estructura de costos en situación de monopolio. Al suponer que se comporta como maximizador de beneficios, producirá la cantidad OQo determinada por la igualdad del costo marginal con el ingreso marginal (punto F). El precio que asegura el máximo de beneficio es OPo, dado por la línea de ingreso medio o demanda (punto J).

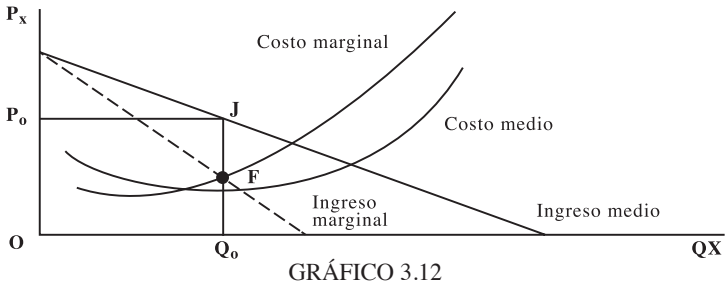


GRÁFICO 3.12

La situación es ampliamente diferente si el contexto incorpora bienes públicos. Dado que los bienes públicos presentan costos marginales iguales a cero. Entonces, ¿qué debe hacer la autoridad económica (sector público) para igualar el costo marginal con el ingreso marginal? Lo lógico en ese caso es no cargar ninguna tarifa a la provisión de bienes públicos. Al respecto *Hotelling*[487] estipuló que en el largo plazo los costos fijos se convierten en variables, que hace posible aplicar tasas (tarifas) para acceder a la provisión de bienes públicos.

La ilustración clásica es un puente. Luego de construido, su utilización tiene costo marginal igual a cero. Es indiferente al número de usuarios, porque es igual si lo usa uno, dos, tres o vehículos lo usan.

Al considerar propósitos de beneficio social es lógico no cargar el pontazgo (tasa por uso del puente, análogo al peaje en el caso de vía pública) a cada usuario, puesto que si su costo marginal es cero, su mayor utilización generará más alto beneficio social, hasta el punto de inducir a la saturación. En este escenario se justifica la aplicación de tasa al pontazgo. En el largo plazo, en la provisión del puente todos los costos son variables, lo que podría justificar la tasación mediante pontazgo para asegurar su financiamiento.

TEORÍA DE LA INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS[488]

1. ASPECTOS DEL ESTUDIO

En esta sección se examinarán los efectos de la tributación sobre esenciales variables económicas, tales como: a) Producción, precio y empleo, b) inversión y c) oferta laboral.

Se analizará la incidencia de los siguientes gravámenes: a) Sobre la renta (a los ingresos). b) Sobre las ventas (al consumo). c) Sobre las nóminas (a la seguridad social). d) Sobre el volumen de producción (a la cantidad obtenida).

487 HARNOLD HOTELLING. "*THE GENERAL WELFARE IN RELATION TO PROBLEMS OF TAXATION AND OF RAILWAY AND UTILITY RATES*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 6, No. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1938. Pp. 242 a 269.

488 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. Capítulo VII.

2. INCIDENCIA SOBRE PRODUCCIÓN, PRECIO Y EMPLEO

En este apartado se estudiará la traslación o no traslación de los tributos. La traslación (impuestos indirectos) implica que el gravamen sea pagado por un tercero y no por el agente que debe responder al Estado, en este caso se habla de responsable del gravamen, dado que no se cancela con su propio peculio; la traslación, por lo general, se ejerce a través del sistema de precios o mediante la estructura de costos. La no traslación (impuestos directos), contrario sensu, significa que el tributo sea pagado de manera directa por el agente a través de su propio peculio o pertenencias, en ese caso se habla de contribuyente.

2.1 IMPUESTO A LA RENTA

La teoría ortodoxa sostiene que el impuesto a la renta no se traslada, es decir, que el impuesto lo asume totalmente el productor sin que se afecte el volumen de producción y la estructura de precios. Tampoco se afecta la cantidad utilizada de factores ni su remuneración, es decir, en otros términos no hay traslación, ni hacia adelante ni hacia atrás.

ESQUEMA I

En primer término, el fenómeno a demostrar se ilustrará en condiciones de mercado de competencia perfecta. En este caso, los precios son parámetros, se determinan por el mercado, son establecidos o fijos. El productor de manera individual no puede incidir a cambios en los precios, dado que el tamaño de su producción es ínfimo frente a la producción total de la sociedad. Los precios se fijan por el mercado y no por uno o pocos actores determinados.

TRASLACIÓN HACIA ADELANTE

Para efectos de ejercer la demostración sobre el grado de traslación del tributo se recurre a dos escenarios, que sirven para comparar la situación antes de gravamen frente al escenario después de la aplicación del tributo. Si las condiciones cambian es evidente que se ejerce traslación, modifican las condiciones de precios y empleo.

i) Sin impuesto:

Se tiene la siguiente función de ganancias o beneficios:

$\pi = IT - CT$ (1)

$\pi = p.q - C(q)$ (2)

Donde: π = Ganancias, IT= Ingresos totales, CT = Costos totales, p = precio, q = cantidad producida y C(q) = Costos totales (que están en función de la cantidad producida[489]).

Se supone que el empresario busca maximizar ganancias (π), para lo que se requiere cumplir las condiciones del máximo: Condición necesaria, relativa a que la primera derivada del beneficio con respecto a la cantidad sea igual a cero ($d\pi/dq = 0$) y condición suficiente, referente a que la segunda derivada del beneficio con respecto de la cantidad, sea menor a cero ($d^2\pi/dq^2 < 0$)

Derivando de la ecuación (2) se obtiene:

$d\pi/dq = p - C'(q) = 0$ (3)

Donde: $C'(q) = dC(q)/dq$ = (Costo marginal)

489 Los costos totales incluyen: Costos variables, que varían en sentido directo a medida que cambia la producción, al aumentar la producción se incrementan los costos variables y viceversa si hay disminución. Los costos fijos se mantienen constante independiente del grado de producción, solo varían en condiciones extremas. Los costos totales son la suma de ambos componentes, pero la fluctuación de los costos variables repercute en la tendencia final de los costos totales.

$p = C'(q)$ (4)

Se deduce de la ecuación (4) que el empresario alcanza su máxima ganancia ajustando la cantidad producida en el sitio donde el precio se iguale al costo marginal. De otro lado, la condición suficiente requiere que los costos marginales sean crecientes[490].

ii) Al aplicar el *impuesto a las rentas*

Se define: π^* = Beneficio después del impuesto a las rentas (es igual a la ganancia antes de impuesto menos el impuesto a la renta).

$\pi^* = \pi - T$ (4)

$T = t\pi$ (5)

Donde: T = Impuesto a la renta, t = Tarifa de impuesto sobre la renta aplicada ($0 < t < 1$), corresponde a porcentaje de las ganancias ($t\pi$).

Se supone que el productor busca obtener el máximo beneficio, luego de deducidos los impuestos, es decir, propugna por el máximo de π^*:

$\pi^* = \pi - t.\pi$ (6)

$\pi^* = [IT - CT] - t[IT - CT]$ (7)

Reemplazando (2) en (7), se obtiene:

$\pi^* = [p.q - C(q)] - t[pq - C(q)]$ (8)

Al factorizar:

$\pi^* = (1 - t)[pq - C(q)]$ (9)

La condición necesaria para maximizar (9), implica que: $d\pi^*/dq = 0$

Igualmente, la condición suficiente para el máximo de (9) exige que: $d^2\pi^*/dq^2 < 0$

Derivando (9) se obtiene:

$d\pi^*/dq = 0 = (1 - t)[p - C'(q)]$ (10)

Para lo que se requiere al menos uno de los factores de la ecuación (10) sea igual a cero.

Mas si (1 - t) fuese igual a cero, se estaría en entorno de tributo confiscatorio (t = 1), todas las ganancias logradas por el empresario se las llevaría el Estado, no habría incentivo a producir[491]. Por ello, t corresponde a porcentaje de las ganancias ($0 < t < 1$), entonces ($1 - t$) $\neq 0$. Por tanto, la ecuación (10) exige que el otro componente de la ecuación sea igual a cero:

$p - C'(q) = 0$ (11)

La situación antes y después del gravamen es idéntica. El tributo no afectó las condiciones; se debe producir en el punto en la cual el precio es igual al costo marginal, con o sin impuesto. Para maximizar producción cuando existe impuesto a la renta, es preciso cumplir idéntico requerimiento que cuando no hay impuesto. Es decir, el empresario debe buscar la situación en la que se logra la igualdad entre precio y costo marginal. Los resultados son idénticos, compare las ecuaciones (3) y (11).

En conclusión, el empresario actúa idénticamente con o sin impuesto a la renta. Su condición de equilibrio es la misma en ambos casos, se guía por la situación donde los precios coinciden con el costo marginal [$p = C'(q)$].

Para maximizar producción después del impuesto a la renta, también se requiere cumplir la condición de

490 $d^2\pi/dq^2 = - C''(q)$

491 Para que (1 - t) sea igual a cero, se requiere que t sea igual a uno, es decir, *impuesto confiscatorio* (del 100%).

segundo orden[492]. A continuación se representa de manera gráfica:

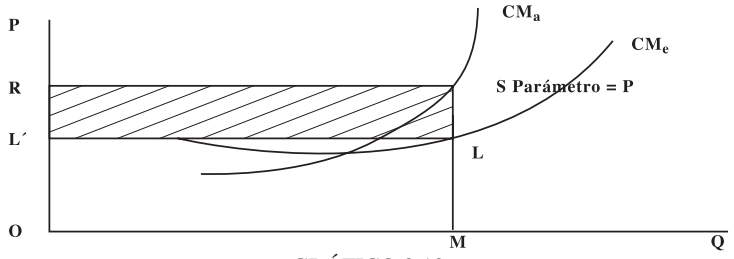


GRÁFICO 3.13

El gráfico 3.13 ilustra esta situación. El empresario en competencia perfecta, sin impuesto, se sitúa donde el precio es igual al costo marginal. En ese lugar produce la cantidad OM y vende al precio OR, establecido por el mercado. Sus ingresos totales están representados por el rectángulo OMSR (precio por cantidad). El costo total es el área del rectángulo OMLL' (determinado por la curva de costo medio, costo por unidad o costo promedio, conexo a la cantidad producida). El beneficio antes de impuesto (π) es el rectángulo L'LSR (OMSR menos OMLL', ingresos totales menos costos totales). El beneficio después de impuesto (π^*) es el rectángulo R'S'LL'. El tributo a la renta es el rectángulo R'S'SR (parte de los beneficio antes de impuesto, cuya proporción depende de la magnitud de la tarifa impositiva).

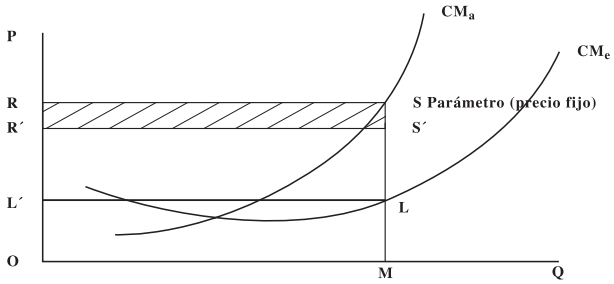


GRÁFICO 3.14

En el gráfico 3.14 se ilustra la situación luego de asignar el impuesto a la renta, que es representada por el área del rectángulo RSS'R'(es decir, el área rayada). Esto es así porque el impuesto a la renta se deduce de las ganancias de los productores, quienes mantienen el mismo nivel de producción e idéntico precio. En otros términos, el impuesto no se traslada hacia delante, porque no afecta la producción ni los precios. El gravamen es asumido por el productor de sus propias ganancias. Parte del beneficio se remite al Estado, como carga (tributo sobre las rentas).

TRASLACIÓN HACIA ATRÁS

De manera análoga, a continuación se demostrará que el *impuesto a la renta* no se traslada hacia atrás, esto es, no afecta los precios de los factores productivos (remuneración), ni el grado de ocupación (empleo).

Se define: P = precio del producto, P_K = precio del capital (intereses) y P_L = precio del trabajo (salarios). Donde: P, P_K, P_L son parámetros indicativos.

492 $d^2\pi^*/dq^2 = (1 - t) - C''(q)$

La ganancia (π) es igual a ingresos totales (IT) menos costos totales (CT). Se recurre a función de producción con las siguientes características:

$$\pi = IT - CT \quad (1)$$

Los ingresos totales son determinados por la cantidad producida (q) por el precio del bien o servicio producido (p).

$$IT = p.q \quad (2)$$

La cantidad obtenida se encuentra en función de los factores producidos utilizados, existiendo relación directa entre aquella y estos. A mayor demanda de factores productivos, más amplia será la producción y viceversa.

$$q = df(K, L) \quad (3)$$

Los costos totales dependen de la cantidad de factores productivos demandados. También presentan relación directa. Se recurre a supuesto simplista, relativo al uso de solo dos (2) factores productivos, para facilitar el análisis.

$$CT = P_K.K + P_L.L \quad (4)$$

Donde: π = Beneficio o ganancia sin impuestos, IT = ingresos totales, CT = costos totales, p = precio del bien o servicio objeto de producción, q = cantidad de producto obtenido, que se encuentra en función de la cantidad de factores producidos utilizados, K = factor capital (herramientas o instrumentos de producción), L = factor trabajo (mano de obra), P_L = precio del trabajo y P_K = precio del capital.

En consideración a lo expresado anteriormente, la ecuación (1) se puede transcribir de la siguiente forma:

$$\pi = p.df(K, L) - P_K.K - P_L.L \quad (5)$$

Para que el empresario asegure la máxima producción, debe cumplir las condiciones de primer y segundo orden que implican:

$d\pi/dL = 0$; $d\pi/dK = 0$ (condiciones de primer orden o necesarias)

$d^2\pi/dL^2 < 0$; $d^2\pi/dK^2 < 0$; $d^2\pi/dL.dK > 0$ (condiciones de segundo orden o suficientes)

Las condiciones de primer orden exigen que el valor del producto marginal de cada factor sea igual al precio del factor respectivo:

$$p.f'L = p.L \quad (6)$$

$$p.f'K = p.K \quad (7)$$

Donde:

$$f'L = df(K, L)/dL \quad (8)$$

$$f'K = df(K, L)/dK \quad (9)$$

También se requiere por razón de las condiciones de segundo orden, que las productividades marginales sean decrecientes[493].

Si el Estado implanta el impuesto a la renta (T), con las características: $T = t.\pi$, que implica que sobre las ganancias totales (π) se aplique la tarifa impositiva (t). Porcentaje de los beneficios se destinan al pago del tributo.

Las ganancias o beneficios después del impuesto (π^*) serán:

493 $d^2\pi/dL^2 = pf'L$ ($pf'L < 0$, como p es mayor a cero, se requiere que $f'L < 0$). $d^2\pi/dK^2 = p.f'K$ ($p.fK < 0$, como p es mayor a cero, se requiere que $f'K < 0$). En estricto rigor, las condiciones de segundo orden implican que el *Hesiano* ($d^2\pi/dL.dK$) sea mayor a cero para efectos de obtener el máximo.

$\pi^* = \pi - t.\pi = (1 - t)\ (\pi)$ (10)

$\pi^* = (1 - t).[p.f(K,L) - P_K.K - P_L.L]$ (11)

Las condiciones de primer orden para maximizar (11) implican que:

$d\pi^*/dL = 0 = (1 - t)[p.f'_L - P_L]$ (12)

$d\pi^*/dK = 0 = (1 - t)[p.f'_K - P_K]$ (13)

Dado que (1 - t) es diferente a cero (para que sea cero se requiere que t = 1, que implica impuesto confiscatorio, del 100%, todas las ganancias se generarían para el Estado). Con base en esta consideración, en las ecuaciones (12) y (13) el otro componente de las dos ecuaciones sería igual a cero:

$[p.f'_L - P_L] = 0$ (14)

$[p.f'_K - P_K] = 0$ (15)

Como ambas ecuaciones están igualadas a cero, se lograría la siguiente deducción:

$p.f'_L = P_L$ (16)

$p.f'_K = P_K$ (17)

Al comparar las ecuaciones (16) y (17) con las (6) y (7), se deduce que las condiciones de equilibrio son iguales antes y después del impuesto. En conclusión, los precios de los factores no se afectan con la implantación del impuesto a la renta, es decir, no hay traslado hacia atrás. Igualmente en este caso se comprueba que el impuesto a la renta es de índole directo. Se concluye que el gravamen se cancela con cargo a las ganancias del empresario sin trasladarlo hacia los costos, de tal manera que no afecta las remuneraciones a los oferentes o propietarios de los factores productivos.

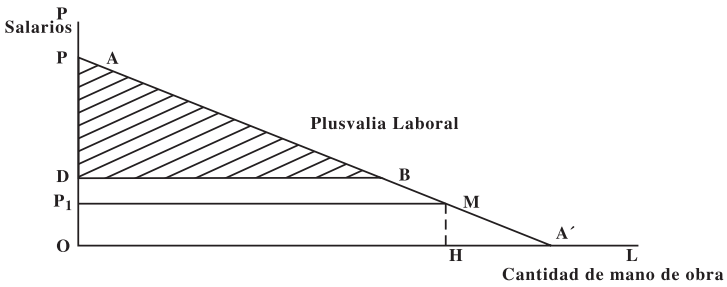


GRÁFICO 3.15

El gráfico 3.15 ilustra la situación. La línea AA' es la demanda por trabajo. Si el empresario remunera al trabajo con salario de OP_1, deberá contratar OH unidades de mano de obra para maximizar beneficios. El área debajo de la curva del valor del producto marginal del trabajo AA', expresa los ingresos originados por la venta de la producción física, es decir, lo que recibe el empresario por su producción (ingresos totales = pq), es decir, pq = OPMH. Al trabajador se le paga OP_1 (igual a MH). La plusvalía laboral es P_1 (PM). El impuesto a la renta lo asume el productor (área $DBMP_1$), lo que ocasiona disminución de su plusvalía laboral en (PDB), sin afectar para nada el salario (OP_1) que recibe el trabajador, tampoco se afecta el número de trabajadores utilizados (OH). Por tanto, el impuesto no se traslada hacia atrás. Lo asume el empresario y no el trabajador.

Existen variados argumentos que sustentan la no traslación del impuesto a la renta al trabajador, se resaltan: Las normas jurídicas en materia de derecho laboral y la presencia de sindicatos protegen al trabajador, no permitiendo afectar su condición laboral. Igualmente, en el caso de los obreros que

reciben baja remuneración, salario mínimo, reciben estipendio limitado que no es posible castigarlo, lo que se ha denominado en la literatura económica la obtención de *salario mínimo de subsistencia*[494]. También, existen argumentos orientados a precisar que si se disminuyen las condiciones del trabajador lo conducen irremediablemente a postraciones, enfermedades y, en el caso más extremo a la muerte, posición defendida por la *teoría de la explotación*[495].

ESQUEMA II

En segundo término se ilustra la situación frente al caso de mercado monopólico. El empresario monopolista tiene suficiente poder para afectar los precios, acorde con la dimensión de la oferta de sus productos destinados al mercado. Si la producción es amplia, el precio tenderá a ser bajo; *contrario sensu*, si la oferta es reducida el precio será alto. Debido a ello, los precios se encontrarán en función a la cantidad producida [p = p (q)]. Existe relación inversa entre cantidad ofrecida y precios.

TRASLACIÓN HACIA ADELANTE

i) Sin impuestos a la renta. La ganancia está dada por la siguiente función:

$$\pi = IT - CT \qquad (1)$$

La ganancia (π) es igual a ingresos totales [IT = p(q).q = precios que dependen de la cantidad por la cantidad] menos costos totales [CT = C(q) = costos totales que están en función de la cantidad obtenida de producto]. Considerando estos aspectos se obtiene la siguiente ecuación:

$$\pi = p(q).q - C(q) \qquad (2)$$

Para obtener el máximo de (2), se deben cumplir las siguientes condiciones:

$d\pi/dq = 0$ (condición necesaria o de primer orden)

$d^2\pi/dq^2 < 0$ (condición suficiente o de segundo orden)

Derivando la condición necesaria se obtiene:

$$d\pi/dq = 0 = [p'(q).q + p(q)] - C'(q) = 0 \qquad (3)$$

Donde: $p'(q) = dp(q)/dq$; $C'(q) = dC(q)/dq$ = costo marginal (derivada del costo total en relación con la cantidad); $p'(q).q + p(q)$ = ingreso marginal (derivada del ingreso total en relación con la cantidad).

Por tanto, el monopolista para maximizar beneficios deberá ajustar su producción a la igualdad entre el ingreso marginal y el costo marginal:

$$p'(q).q + p(q) = C'(q) \qquad (4)$$

ii) Con *impuesto a la renta*. Si el Estado impone la aplicación de tarifa del impuesto a la renta (t_r), tal que $0 < t_r < 1$, el beneficio después del impuesto (π^*) será:

$$\pi^* = \pi - T \qquad (5)$$

Donde: $T = t_r.\pi$, el impuesto a la renta corresponde a porcentaje del total de las ganancias.

De tal manera que la ecuación (5), quedará así:

494 THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. THOMAS ROBERT MALTHUS. *ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIOS DE LA POBLACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

495 KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968. KARL MARX. *HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. KARL MARX. *LA LUCHA DE CLASES EN FRANCIA*. Ciencia Nueva, Madrid, 1967.

$\pi^* = \pi - t_r.\pi = (1 - t_r)\pi$ (6)

Reemplazando (2) en (6), se obtiene:

$\pi^* = (1 - t_r).[p(q).q - C(q)]$ (7)

Para lograr el óptimo o máximo de (7) se requiere que:

$d\pi^*/dq = 0$ (condición necesaria o de primer orden)

$d^2\pi^*/dq^2 < 0$ (condición suficiente o de segundo orden)

$d\pi^*/dq = (1 - t_r)\,[p'(q).q + p(q) - C'(q)\,] = 0$ (8)

En la ecuación (8), por lo menos uno de los dos factores es igual a cero. Pero como $(1 - t_r) \neq 0$, puesto que los impuestos no pueden ser confiscatorios, se exige que:

$p'(q).q + p(q) - C'(q) = 0$ (9)

Por tanto:

$p'(q).q + p(q) = C'(q)$ (10)

Al comparar (10) con (4) se colige que las condiciones de equilibrio no varían del escenario sin gravámenes frente a la prescripción del impuesto a la renta en el caso del monopolio. Es decir, el impuesto no se traslada. Se concluye en este contexto que el máximo se obtiene si los ingresos marginales son iguales a los costos marginales (en condición de primer orden o necesaria para obtener el máximo beneficio).

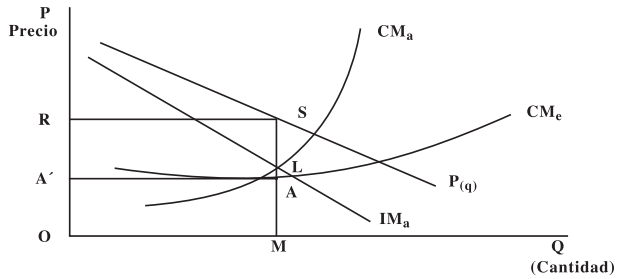


GRÁFICO 3.16

El gráfico 3.16 ilustra el comportamiento del empresario monopolista sin impuestos: El productor se guía por la igualdad costo marginal = ingreso marginal (punto L), producirá OM unidades que en el mercado se cotizarán al precio OR.

El área del rectángulo ORSM representa los ingresos totales. El área del rectángulo OA'AM representa los costos totales, determinado al multiplicar el costo medio o unitario (AM) por la cantidad de bienes producidos (OM).

En consecuencia, los beneficios se indican mediante el área del rectángulo RSAA' (ingresos totales - costos totales).

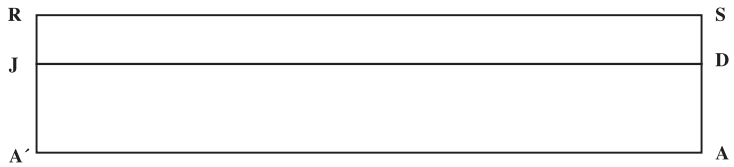


GRÁFICO 3.17

Al establecer el impuesto sobre las ganancias, el recaudo por parte del Estado debe corresponder a porcentaje de los beneficios, por ejemplo del rectángulo RAA'S, se deducirá como tributo el rectángulo RSDJ (gráfico 3.17). Cierta proporción de dichas ganancias se destina al pago de los impuestos. El pago del gravamen no afecta los precios ni tampoco las cantidades. Lo que demuestra que el impuesto no se traslada, es directo.

TRASLACIÓN HACIA ATRÁS

Recuérdese que esta consideración se mira desde el punto de vista de los factores productivos. Es análoga a la estudiada anteriormente, la diferencia es que el análisis se realiza para el monopolio.

La ecuación (1) en el caso del monopolio se puede representar también de la siguiente forma, haciendo énfasis en los factores productivos:

$$\pi = p(q).f(K, L) - P_K.K - P_L.L \qquad (11)$$

Para lograr el máximo de (11) se deben tener en consideración las mismas condiciones de primer y segundo orden. El empresario debe asegurar la máxima producción cumpliendo las siguientes condiciones:

$d\pi/dL = 0$; $d\pi/dK = 0$ (condiciones de primer orden o necesarias)

$d^2\pi/dL^2 < 0$; $d^2\pi/dK^2 < 0$; $d^2\pi/dL.dK > 0$ (condiciones de segundo orden o suficientes)

El lector podrá concluir que los resultados son iguales tanto en el caso del monopolio como en el de competencia perfecta, así podrá comprobar cómo el impuesto a la renta no se traslada hacia atrás.

$$p.f'L = p.L \qquad (12)$$

$$p.f'K = p.K \qquad (13)$$

Donde:

$$f'L = df(K, L)/dL \qquad (14)$$

$$f'K = df(K, L)/dK \qquad (15)$$

Con base en observaciones derivadas del ámbito de la realidad es factible controvertir la demostración anterior relativa a la no traslación del impuesto a la renta. Se toma como referente la reforma tributaria de 1974 en *Colombia*, que con ocasión de aumentos en la base y las tarifas condujo a alzas de precios y cambios en los grados de producción de manera inmediata[496].

Dos inferencias analíticas podrían servir de sustento para explicar la traslación de dicho impuesto:

a) El productor en condiciones de oligopolio no propulsa por el logro de la máxima ganancia en el corto plazo, sino que en esencia se interesa en prescindir o aminorar la presencia de competidores en el mercado, es decir, procura lograr los máximos beneficios en el largo plazo.

b) No hay correspondencia entre ganancias o beneficios de índole tributarios y comerciales o reales (ingresos y costos varían acorde con el escenario que afronte el empresario[497]). Igualmente, podría decirse de los estados financieros utilizados para acudir a fuentes de financiación. En todo caso, se aduce que las situaciones antes y después de impuesto no son idénticas, por lo que no son factibles de comparar.

1. Mediante desarrollos efectuados por *Paolo Sylos Labini* sobre la posición del productor en oligopolio se puede demostrar que el impuesto a la renta podría trasladarse parcial o totalmente.

496 GUILLERMO PERRY. "*LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE 1974 Y 1975 EN COLOMBIA*" en COYUNTURA *ECONÓMICA* de FEDESARROLLO. Vol. III, No. 3. Fedesarrollo, Bogotá, noviembre de 1977.

497 Aun cuando se prescinda de condiciones de *evasión fiscal*, las empresas presentan relación de ingresos y costos tributarios diferentes a los reales, dado que la ley tributaria establece esquemas de cálculos específicos, de obligado cumplimiento por el contribuyente, mediante mecanismos coercitivos, como sanciones por su desconocimiento. También, cuando procura fuentes de financiación, por ejemplo al recurrir al sector financiero, por lo general presentan situación más favorable a la real, para asegurar la financiación requerida.

El productor se preocupa por el largo plazo, por ello en el marco coyuntural en esencia le aflige más la rivalidad o competencia con otros productores que maximizar ganancias en el corto plazo, por tanto, no se guía por la igualdad entre *costo marginal* y el *ingreso marginal*, es decir, se aparta del criterio ortodoxo de *Marshall*. El *oligopolista* enfatiza en conocer la posición de sus eventuales competidores. Luego de superar estos escollos, es que se preocupa por lograr el máximo *beneficio*. Al respecto, *Sylos Labini*, señaló: "Si las empresas que están en condiciones de fijar el precio, pretenden eliminar empresas que ya funcionan, deben fijar el precio a nivel inferior al costo directo de las empresas a las que pretenden eliminar" (postulado de *Sylos Labini*)[498].

Comparando la situación antes y después del impuesto, se tiene:

i) Situación sin impuesto: Con la contribución del gráfico 3.18 es posible apreciar lo siguiente:

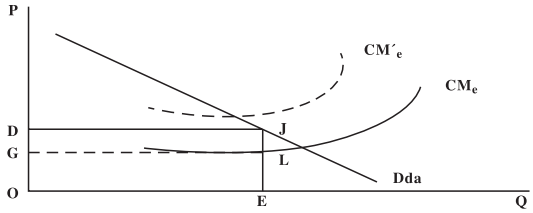


GRÁFICO 3.18

CMe es el costo medio del oligopolista que está en condiciones de fijar el precio y CM'e es el costo medio de empresa que se encuentra en desventaja en relación con el oligopolista de marras. La línea de demanda sirve de base para determinar los precios.

El productor que tiene ventajas en el mercado se sitúa en punto inferior al costo medio de su eventual competidor. Por ejemplo, en el punto "J" del mencionado gráfico. En dicho punto se produce la cantidad OE al precio OD.

Los ingresos totales se representan con el área del rectángulo ODJE [p(q).q = precio que depende de la cantidad por la cantidad producida] y los costos totales por el área del rectángulo OGLE [CMe.q = costo medio, promedio o unitario por la cantidad producida]. El beneficio está determinado por la diferencia de áreas de estos dos rectángulos, es decir, el área del rectángulo DJLG (ingresos totales menos costos totales).

El productor determina el precio en punto equidistante entre su costo medio (inferior) y el costo medio de su eventual competidor (superior). De tal manera, que su rival no pueda producir porque obtendría pérdidas.

En situación de oligopolio, el productor que presenta situación ventajosa se ubica en lugar intermedio, que no le permite a su eventual competidor producir porque le generaría pérdidas, por disponer situación de desventaja. Luego que lo saca del mercado, sí recurre a la condición de máximo, a partir de ese momento se guía por la situación donde su costo marginal es igual al ingreso marginal. En *Colombia*, esta situación se ha experimentado en varios sectores productivos, por ejemplo en cemento y otros materiales de construcción, lácteos, aceites de cocina, avícola, etc.

Demostración matemática:

i) Sin impuesto a la renta.

El precio se definirá acorde con la siguiente ecuación:

$P = CMe\ (1 + r).X \qquad (1)$

Donde: X = cantidad; P = precio [determinado por CMe (1 + r) = inferior al costo medio del oligopolista

498 PAOLO SYLOS LABINI. *OLIGOPOLIO Y PROGRESO TÉCNICO*. Oikos, Barcelona, 1977. P. 55.

en situación ventajosa y superior al de su rival); r = proporción que permite al productor situarse entre CM'e y CMe.

Costos totales = CMe.X = costo medio por cantidad, costo medio = OG = EL, cantidad (X) = OE = DJ y precio (P) = OD = JE.

$\pi = IT - CT$ (2)

Donde: π = ganancias o beneficios, IT = ingresos totales (precio por cantidad), CT = costos totales (costo medio por cantidad).

$IT = CMe(1 + r).X$ (3)

$CT = CMe.X$ (4)

$\pi = CMe(1 + r).X - CMe.X$ (5)

$\pi = CMe.X + CMe.r.X - CMe.X$ (6)

$\pi = CMe.r.X$ (7)

ii) Con impuesto a la renta:

El gravamen origina para el empresario efectos en su estructura de costos. El impuesto aumenta el costo del productor a CMe + T, y al de su inmediato competidor a CM'e + T.

A continuación se estudiarán estos efectos de manera analítica, gráfica y cuantitativa.

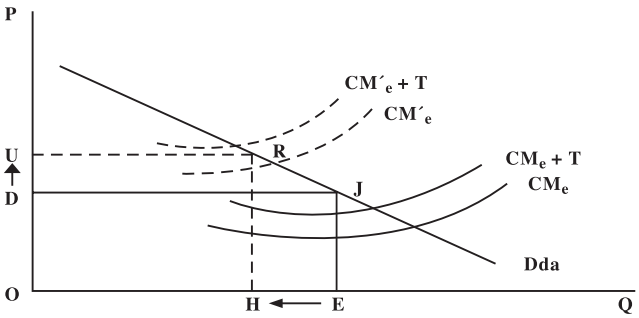


GRÁFICO 3.19

El productor en situación favorable se ubicará de manera análoga al contexto revisado antes. Se situará en punto intermedio a su nuevo costo medio y al de su eventual competidor (entre CMe + T y CM'e + T), por ejemplo, en el punto R (superior a CMe + T e inferior a CM'e + T).

En dicho punto la cantidad disminuye de OE a OH y el precio aumenta de OD a OU. Lo que demuestra el traslado del impuesto. A continuación se representará de manera cuantitativa:

El productor se guía por su función de beneficios después de impuesto (π^*), que se define como ingresos totales, menos costos totales, menos impuesto a pagar.

$\pi^* = CMe^*(1 + r).X - CMe^*.X - t_r [CMe^*(1 + r).X - CMe^*.X]$ (8)

$\pi^* = CMe^*.X + CMe^*.r.X - CMe^*.X - t_r.CMe^*.X - t_r [CMe^*r.X] + tr.CMe^*.X$ (8)

Donde: CMe^* = Costo medio después de impuesto (CMe + T).

$\pi^* = CMe^*.r.X - t_r.[CMe^*.r.X]$ (9)

$\pi^* = (1 - t_r)[CMe^*.r.X]$ (10)

Se puede ver que la situación antes de impuesto es diferente a la situación después de impuestos. Por lo que es posible concluir que el impuesto a la renta se traslada; es posible trasladarlo parcial o totalmente. No siempre este gravamen adquiere el carácter de directo como comúnmente se supone, dada la proclividad a trasladarlo.

2. Otro argumento que sirve de soporte para justificar la traslación del impuesto a la renta consiste en que la renta tributaria, en la forma que es definida por la ley, guarda diferencia con la renta comercial.

Esta divergencia surge del hecho que los costos fiscales, de índole legal, son diferentes a los costos reales, dado que la ley con el fin de evitar la evasión limita los costos. Hay otros factores de carácter administrativo que también influyen para que dichas rentas sean diferentes. Entre estos cabe mencionar exenciones, descuentos, evasiones, entre otros factores que distorsionan la base tributaria, las tarifas y, por consiguiente, al impuesto neto. Asimismo, el ingreso tributario se determina acorde con la ley, suele ser diferente al ingreso real. Basta ilustrar casos como la renta presuntiva, la comparación del patrimonio u otros tratamientos especiales, aspectos en los cuales el ingreso es fijado con base en consideraciones hipotéticas, ideadas por la autoridad económica para simplificar la administración de los gravámenes.

En las ilustraciones anteriores de la teoría ortodoxa sobre la traslación del impuesto, se definió la ganancia después de impuestos como:

$$\pi^* = \pi - t_r.\pi = (1 - t_r)\,\pi \qquad (1)$$

Se consideraba la situación antes y después de impuesto como idénticas. En sentido contrario, se argumenta que las situaciones son disímiles, lo que conduciría a replantear la anterior ecuación, así:

$$\pi^* = \pi_C - t_r.\pi_T \qquad (2)$$

Donde: π^* = Ganancias después de impuestos. π = Ganancias antes de impuestos. π_C = Ganancias comerciales. π_T = Ganancias tributarias. t_r = Tarifa aplicada al impuesto a la renta. Las ganancias antes de impuestos se ejercen en contexto propio de la actividad comercial, sobre los estados financieros reales del contribuyente, mientras que las ganancias después de impuestos se ejercen acorde con esquema establecido en las normas tributarias.

Al elaborar las condiciones necesarias y suficientes para determinar el máximo de la ecuación (2), se puede comprobar que varían en relación con el entorno de determinar el máximo en condiciones en las que no existe impuesto. Así cambian las cosas, frente a las condiciones estudiadas en los apartes anteriores, en las que se suponía que las ganancias antes y después de impuestos eran idénticas, dado que se presumía que la renta tributaria era igual a la comercial.

2.2 IMPUESTO A LAS VENTAS

La teoría ortodoxa sostiene que el *impuesto a las ventas se traslada*, es decir, es tributo indirecto. Supone que el gravamen es asumido en su totalidad por el consumidor a través del mecanismo de precios y no por el productor. La factura de pago que expide el vendedor al demandante del producto incluye el precio antes del gravamen más el impuesto, afectando el precio y, por ende, el volumen de producción. El empresario se convierte en simple responsable frente a la administración tributaria para recaudar el impuesto. Sin embargo, se afecta la cantidad utilizada de factores y su remuneración. En otros términos, hay traslación hacia delante y hacia atrás. La incidencia del impuesto a las ventas sobre la producción y el empleo es distinta a la del impuesto a la renta.

Como sucede con todo tributo, el impuesto a las ventas dispone de tarifa impositiva y base gravable. Se define t_v como tarifa del impuesto a las ventas y los ingresos brutos (ventas) son la base de dicho tributo.

A continuación se examinará la traslación del impuesto a las ventas, acorde con los planteamientos ortodoxos. De manera análoga a la demostración efectuada para el impuesto a la renta, se ejercerá análisis para los mercados más extremos, competencia perfecta (el mercado más perfecto de todos) y monopolio

(el mercado más imperfecto de todos), bajo la inferencia que si se cumple para los extremos, se cumplirá para los mercados intermedios.

ESQUEMA I

El primer escenario a revisar es la situación en condiciones de competencia perfecta.

i) En ausencia de impuesto, el productor que opera en condiciones de competencia perfecta maximiza sus beneficios guiándose por el criterio de precio igual a costo marginal, acorde con la siguiente demostración:

$\pi = IT - CT$ (1)

El empresario se enfrenta a la siguiente función de ganancias o beneficios:

$\pi = p.q - C(q)$ (2)

Donde: π = Ganancias, IT = ingresos totales, CT = costos totales, p = precio, q = cantidad producida y C(q) = costos totales (dependen de la cantidad producida en el mercado).

Se supone que el productor pretende maximizar ganancias (π), para lo que se requiere cumplir las condiciones de máximo: Condición necesaria (primera derivada del beneficio con respecto de la cantidad igual a cero, $d\pi/dq = 0$) y condición suficiente (segunda derivada del beneficio con respecto de la cantidad menor a cero, $d^2\pi/dq^2 < 0$).

Al derivar la ecuación (2) se obtiene:

$d\pi/dq = p - C'(q) = 0$ (3)

Donde: $C'(q) = dC(q)/dq$ = (costo marginal)

El empresario en contexto sin gravamen alcanza su máxima ganancia ajustando la cantidad producida al punto en el que el precio es igual al costo marginal:

$p = C'(q)$ (4)

La condición suficiente requiere que los costos marginales sean crecientes.

$d^2\pi /dq^2 = - C''(q)$ (5)

ii) Al introducir el *impuesto a las ventas*, el productor tiene función de beneficios después de impuesto (π^{**}) que puede representarse de la siguiente manera:

$\pi^{**} = \pi - t_v(p.q)$ (6)

Reemplazando π acorde con la ecuación (2), se obtiene:

$\pi^{**} = p.q - C(q) - tv(p.q)$ (7)

Al factorizar se obtiene:

$\pi^{**} = (1- tv).(p.q) - C(q)$ (8)

En condiciones de mercado de competencia perfecta, para que el productor maximice (8) debe cumplir con las condiciones de primero y segundo orden:

$d\pi^{**}/dq = 0 = (1- t_v).(p) - C'(q)$ (9)

Dada la igualdad con cero, se lograría:

$p.(1 - tv) = C'(q)$ (10)

Se maximiza en el punto donde:

$p = C'(q)/(1 - tv)$ (11)

La ecuación (11) expresa la condición de equilibrio en presencia de impuesto a las ventas. Se comprueba que cambia frente a la situación óptima sin impuesto [p = C'(q), ecuación 4]. El productor para maximizar beneficios se guiará en este caso por el criterio de igualar el precio al costo marginal dividido por fracción menor que uno. Por tanto, el precio deberá ser menor al costo marginal.

$p < C'(q)$ (12)

El gráfico 3.20 ilustra los efectos de aplicar el impuesto a las ventas en mercado de competencia perfecta.

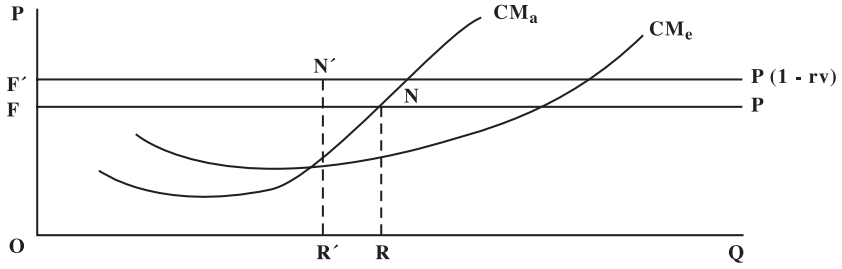


GRÁFICO 3.20

Al no aplicarse impuesto, el productor se guía por el criterio racional de igualar el costo marginal con el precio, de tal manera que al interpretarlo en el gráfico 3.20 produce OR unidades del bien al precio OF. Al instituirse el impuesto a las ventas, el productor disminuye la producción a OR', por cuanto se guía por la condición de equilibrio descrita en la ecuación 12 [p < C'(q)]. Así, se ilustra que el impuesto a las ventas reduce el volumen de producción y, por ende, con el transcurso del tiempo existe presión al aumento de los precios, situación que significa el traslado del gravamen. En situación que incluye impuesto (punto N'), se logra el equilibrio buscado, puesto que se iguala $p(1 - t_v)$ con el costo marginal. Al analizar esta traslación sobre el producto individual que opere en mercado de competencia perfecta, parecería que solo se afecta la cantidad producida y no el precio. Sin embargo, al analizar el mercado agregado, donde el impuesto afecta a gran número de productores, es incuestionable que se reduce la oferta total del producto en el mediano plazo, lo que incrementa el precio del mercado.

ESQUEMA II

Seguidamente se examinará la situación en condiciones de monopolio.

i) Sin impuestos a las ventas. La ganancia está dada por la siguiente función:

$\pi = IT - CT$ (1)

La ganancia (π) es igual a ingresos totales [IT = p(q).q, precios que dependen de la cantidad por la cantidad] menos costos totales (CT = C(q) = costos que están en función de la cantidad). Considerando estos aspectos se obtiene la siguiente ecuación:

$\pi = p(q).q - C(q)$ (2)

Para obtener el máximo de (2), se deben cumplir las siguientes condiciones:

$d\pi/dq = 0$ (condición necesaria o de primer orden)

$d^2\pi/dq^2 < 0$ (condición suficiente o de segundo orden)

Derivando la condición necesaria se obtiene:

$$d\pi/dq = 0 = [p'(q).q + p(q)] - C'(q) = 0 \quad (3)$$

Donde: $p'(q).q + p(q)$ = ingreso marginal (derivada del ingreso total en relación con la cantidad); $C'(q) = dC(q)/dq$ = costo marginal (derivada del costo total en relación con la cantidad); $p'(q) = dp(q)/dq$ = precio marginal (derivada del precio que depende de la cantidad con respecto de la cantidad).

Por tanto, en mercado monopolista, el productor para maximizar beneficios deberá ajustar su producción a la igualdad entre el ingreso marginal y el costo marginal:

$$p'(q).q + p(q) = C'(q) \quad (4)$$

ii) En situación de monopolio, el productor enfrentará la función de beneficio después de *impuesto a las ventas* (π^{**}) de la siguiente forma:

$$\pi^{**} = p(q).q - C(q) - t_v[p(q).q] \quad (5)$$

La condición necesaria de máximo conduce a:

$$d\pi^{**}/dq = 0 = [p'(q).q + p(q)] - C'(q) - t_v[p'(q).q + p(q)] \quad (6)$$

Al factorizar se logra:

$$(1 - t_v)[p'(q).q + p(q)] - C'(q) = 0 \quad (7)$$

De tal forma que la condición de máximo es:

$$[p'(q).q + p(q)] = C'(q)/(1 - t_v) \quad (7)$$

El efecto del impuesto a las ventas en situación de monopolio se ilustra con el gráfico 3.21. Se construyó línea artificial que representa el ingreso neto del productor si al precio se le resta el impuesto. Así, la línea AB simboliza la demanda antes de impuestos y la línea BD la demanda después del impuesto a las ventas. De esta manera, la línea AC expresa la curva de ingresos marginales antes de impuestos y la línea DC el ingreso marginal descontado el impuesto. Antes del impuesto el productor se guiaba por el criterio de igualar el ingreso marginal con el costo marginal (punto H), producía la cantidad OM y vendía al precio OR. Después de impuestos el productor se guía por el criterio de igualar el costo marginal con el ingreso marginal después de impuestos (IMa'), es decir, el punto H'. Por tanto, produce OM' y vende al precio OQ. Sus ingresos totales, deducido el impuesto es OR"T"M' y . El impuesto se representa con el rectángulo R"QT'T".

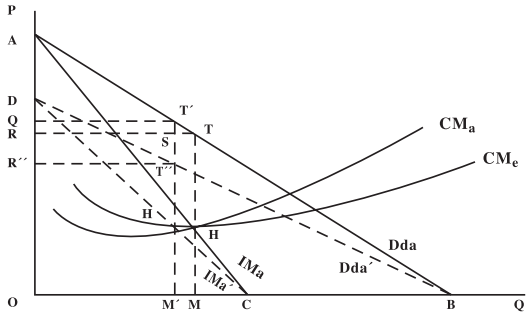


GRÁFICO 3.21

Se concluye del anterior análisis que el impuesto lo asume en parte el productor y en parte el consumidor. El gráfico 3.22 se extrae del gráfico 3.21.

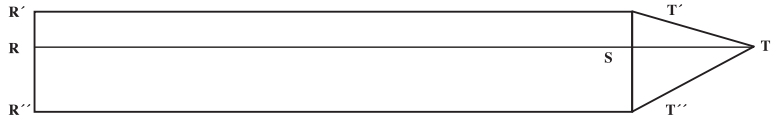


GRÁFICO 3.22

El Estado gana el rectángulo R'T'T"R" a través del recaudo impositivo, que es distribuido así: El consumidor asume la parte del impuesto representada por el trapecio R'T'SR y el productor pierde el trapecio R"T"SR. Además, se presenta pérdida del bienestar representada por el triángulo T'TT".

Los efectos del impuesto a las ventas también se pueden ilustrar con curvas ficticias que representan aumentos en los costos.

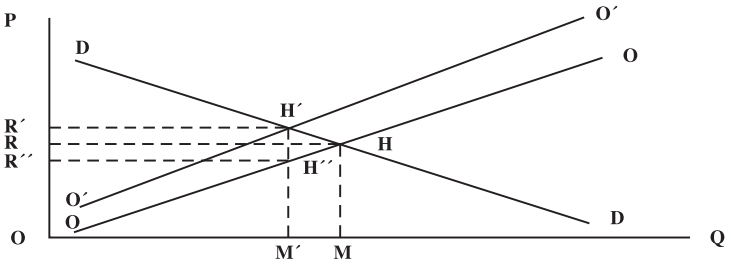


GRÁFICO 3.23

En el gráfico 3.23 se representa el efecto del impuesto a las ventas. La línea OO expresa el costo marginal sin considerar el impuesto. La línea O'O' representa curva artificial derivada de la ecuación CMa.(1-t'). Antes del impuesto se producía OM unidades del bien en consideración y se vendía al precio OR. Luego de instituido el tributo, se produce OM' al precio OR'. La situación reproduce los mismos resultados analizados anteriormente. Se generan aumentos en los precios y reducción de la cantidad obtenida.

Se concluye que la traslación del impuesto a las ventas depende de los grados de elasticidad precio de oferta y demanda del bien en consideración. De manera análoga, la proporción en que se asume el tributo por productores o consumidores es función de las elasticidades precio de oferta y demanda.

Para ilustrar este aserto se interpretan cuatro eventos extremos: 1) Demanda perfectamente inelástica, 2) oferta totalmente inelástica, 3) demanda completamente elástica, 4) oferta cabalmente elástica.

ESCENARIO I: Demanda perfectamente inelástica y oferta normal. Si la elasticidad precio de la demanda es cero, la totalidad del gravamen es asumido por el consumidor (gráfico 3.24). La demanda es estable, independiente de la magnitud del impuesto, mas incide en los precios[499]. Sucede con bienes esenciales o de consumo necesario, como pan, arroz, agua, transporte público, sal, gas, gasolina, salud, medicinas, educación, textos escolares, panela, vivienda, entre otros.

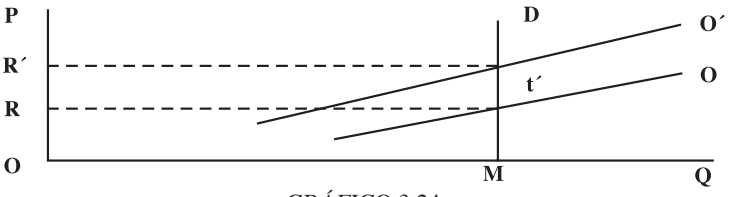


GRÁFICO 3.24

499 Hay relación directa entre la tarifa impositiva y el precio del artículo. Mayor gravamen induce a aumentar los precios, vía traslación. Menor tributo reduce los precios.

ESCENARIO II: Curva de oferta totalmente inelástica y demanda normal. Si la elasticidad precio de la oferta es cero, todo el impuesto es asumido por el oferente, caso recursos naturales no renovables del suelo urbano y, cuya oferta es perfectamente inelástica. En este caso el impuesto lo asume en su totalidad el productor de sus ganancias (gráfico 3.25).

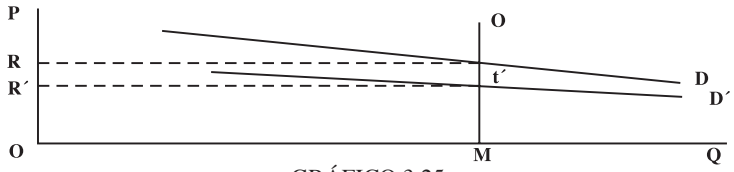


GRÁFICO 3.25

ESCENARIO III: Demanda completamente elástica y oferta normal. Relativo a bienes con elasticidad de demanda infinita. El establecer el impuesto a las ventas tiene como consecuencia reducir la cantidad producida (gráfico 3.26; por tanto, el gravamen afecta al productor. Esto ocurre con bienes suntuarios, como joyas, obras de arte, bienes coleccionables, autos lujosos, caballos de pura sangre, entre otros.

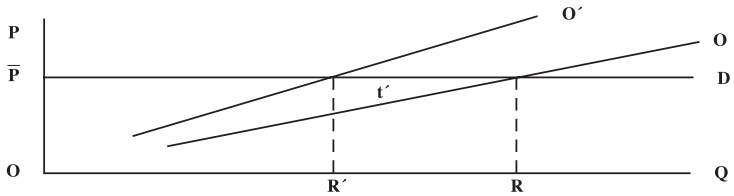


GRÁFICO 3.26

ESCENARIO IV: Curva de oferta cabalmente elástica y demanda normal. Si la elasticidad precio de la oferta es infinita, el resultado de implantar el impuesto tiene como consecuencia el aumento del precio y la disminución de la cantidad consumida. Esta situación se ilustra en el gráfico 3.27.

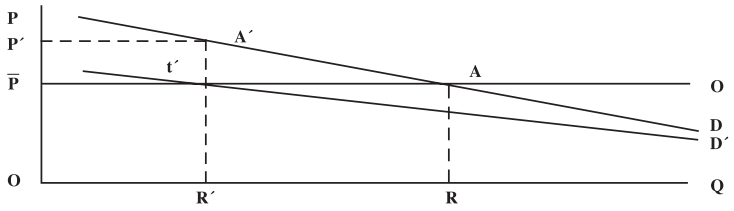


GRÁFICO 3.27

La mayoría de bienes no presentan las características de los cuatro casos extremos analizados. Por tanto, como la elasticidad precio de demanda y oferta es por lo general normal, el impuesto es asumido tanto por consumidores como por productores, tal como se expresó en los gráficos 3.21, 3.22 y 3.23.

TRASLACIÓN HACIA ATRÁS

A continuación se estudia la traslación del *impuesto a las ventas* hacia los factores productivos. La siguiente ecuación representa los beneficios del productor después de impuestos:

$$\pi^* = \pi - t_v(p.q) \quad (1)$$

La ecuación (1) se puede transcribir de la siguiente forma:

$$\pi^* = [p.f(L, K) - p_L.L - p_K.K] - t_v.[p.f(L, K)] \quad (2)$$

π^* = ganancias después de impuestos; π = ganancias antes de impuestos (p.q); p = precio; q = cantidad producida [está en función directa a la cantidad de factores utilizados, $f(K, L)$]; L = factor trabajo; K = factor capital; los costos corresponden a la remuneración de los factores (salarios pagados a los diferentes trabajadores utilizados e intereses pagados por cada unidad de capital, $p_L.L + p_K.K$). Por razones simplistas no se incorporan los otros factores productivos (tierra, capacidad empresarial, que generalmente, al igual que el trabajo y el capital, presentan diferentes categorías).

Para maximizar (2) el productor debe cumplir las condiciones de primero y segundo orden.

El lector podrá comprobar que las condiciones de primer orden son:

$$d\pi^*/dL = 0 = pf'L = PL/(1- t_v) \quad (3)$$

$$d\pi^*/dK = 0 = pf'K = PK/(1- t_v) \quad (4)$$

Estos resultados indican que la aplicación del *impuesto a las ventas* modifica las condiciones de equilibrio en la utilización de los factores productivos. Se recuerda que sin impuestos estas condiciones exigen que el productor iguale el valor de la productividad marginal de cada factor con el precio del factor.

En conclusión, la utilización de factores productivos es afectada al establecer el impuesto a las ventas, se ejerce efectos que disminuyen su uso. La magnitud de tales efectos depende de la elasticidad precio de oferta y demanda de los factores. Se permite aseverar que no siempre el impuesto a las ventas se traslada.

3. INCIDENCIA SOBRE LA INVERSIÓN

A continuación se examinará la incidencia de los impuestos sobre la *inversión*, con base en diferentes consideraciones analíticas:

1. Posición de *Keynes*[500] y *Fisher*[501], relativa a la *rentabilidad* como factor que determina la *inversión*.
2. Análisis de *Tobin*[502], *Musgrave-Domar*[503] y *Hirshleifer*[504], relacionado con el *riesgo* como determinante de las decisiones de *inversión*.
3. Enfoque de *Duesenberry*[505] y *Modigliani-Miller*[506], referente a la *liquidez* como factor primordial para ejercer las decisiones de *inversión*. Así, analizan los problemas de flujo de fondos.
4. Otras teorías contemporáneas.

500 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Libro IV.

501 IRVIN FISHER. *THE THEORY OF INTEREST*. Macmillan Company, Nueva York, 1930.

502 JAMES E. TOBIN. "*LIQUIDITY PREFERENCE AS BEHAVIOUR TOWARDS RISK*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Ser. 2, Vol. 25, No. 67. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1958. Pp. 65-86. JAMES E. TOBIN Y STEPHEN S. GOLUB. *MONEY, CREDIT AND CAPITAL*. Irwin & McGraw-Hill, Boston, 1998.

503 EVSEY *DAVID* DOMAR Y RICHRARD ABEL MUSGRAVE. "*PROPORTIONAL INCOME TAXATION AND RISK-TAKING*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 58, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1944. Pp. 388-422.

504 JACK HIRSHLEIFER. "*ON THE THEORY OF OPTIONAL INVESTMENT DECISIÓN*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 66, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1958. Pp. 329-352.

505 JAMES DUESENBERRY. *BUSINESS CYCLES AND ECONOMIC GROWTH*. MacGraw Hill, Nueva York, 1958.

506 FRANCO MODIGLIANI Y MILTON H. MILLER. "*THE COST OF CAPITAL, CORPORATION, FINANCE AND THE THEORY OF INVESTMENT*" en *THE AMERICAN ECONOMICS REVIEW*. Vol. 48, No. 3. American Economics Association, Nashville, 1968. Pp. 261-297.

3.1 TEORÍA DE LA RENTABILIDAD DE KEYNES Y FISHER[507]

Esta tesis manifiesta que la inversión depende de la *rentabilidad* estimada. Se hace énfasis en decisiones privadas, dado que la inversión pública además debe guiarse por otros factores, como efectos sociales, estabilidad económica o desarrollo regional y sectorial.

Keynes se refirió al concepto de eficiencia marginal del capital y Fisher aludió al precepto de tasa de retorno, pero ambas concepciones coinciden. Se relacionan con el beneficio o recuperación de los costos incurridos, que se lograría en determinado negocio, medido como la diferencia entre ingresos y costos y concebidos en términos de valor presente neto o valor futuro neto. El empresario invertirá siempre que el beneficio sea favorable. El agente inversor sabe que incurrirá en costo de oportunidad si no se decide por la inversión más rentable en el mercado. Es decir, el costo de oportunidad se relaciona con lo que se deja de ganar por no adoptar por la decisión más acertada.

El valor presente neto se calcula con base en la siguiente fórmula:

$$VPN = [\sum(t = 0, 1, 2, 3, \ldots n)]\ [B^t/(1+i)^t] = 0 \qquad (1)$$

$$[\sum(t = 0, 1, 2, 3, \ldots n)]\ [B^t/(1+i)^t] > 0 \qquad (2)$$

$$[\sum(t = 0, 1, 2, 3, \ldots n)]\ [B^t/(1+r)^t] = 0 = VPN \qquad (3)$$

Para que (2) se cumpla dado (3), se requiere: 'i' < 'r' (4)

Donde: VPN = Valor presente neto, $\sum$ = Sumatoria, B^t = Beneficio neto en el año t (ingresos totales - costos totales para cada anualidad), i = Tasa de interés, d = Tasa de descuento y r = Tasa interna de retorno

El cuadro No. 3.7 sirve de ilustración para ilustrar la idea del valor presente neto de inversión específica que tiene vida de siete años, donde "d" es tasa de descuento, se supone que sea del 10%.

CUADRO No. 3.7

Período (año)	Ingresos Totales	Costos Totales	Beneficios	VPN	VPN
0	0	10.000	-10.000	$-10.000/(1+d)^0$	-10.000,00
1	4.000	5.000	-1.000	$-1.000/(1+d)^1$	-909,09
2	6.000	1.000	5.000	$5.000/(1+d)^2$	4132,23
3	7.000	1.000	6.000	$6.000/(1+d)^3$	4507,89
4	8.000	1.000	7.000	$7.000/(1+d)^4$	4781,09
5	7.000	1.000	6.000	$6.000/(1+d)^5$	3725,53
6	3.000	1.000	2.000	$2.000/(1+d)^6$	1128,95
7	1.500	1.000	500	$500/(1+d)^7$	256,58
VPN					7623,18

Es indudable que a diferentes tasas de descuento el valor presente de la inversión cambia. Esta variación corresponde a relación inversa. Aspecto que se ilustra en el gráfico 3.28.

507 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Libro IV. IRVIN FISHER. *THE THEORY OF INTEREST*. Macmillan Company, Nueva York, 1930.

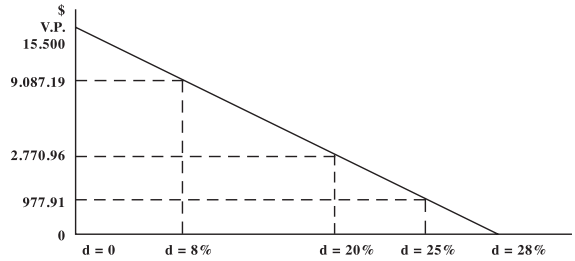


GRÁFICO 3.28

Si en el ejemplo antecedente, la tasa de descuento fuese cero, el valor presente de los beneficios del proyecto sería de $15.500. En sentido contrario, con tasa de descuento bastante elevada (d = 28%) el valor presente del proyecto sería cero[508]. En sentido análogo, tasas de descuento intermedias generarían rentabilidades ubicadas al interior del rango (0 a 28%). El esquema sirve como soporte para ejercer decisiones de inversión.

No obstante, existen dos escenarios posibles: a) Contexto con disposición ilimitada de fondos -entorno limitado- y b) situación con limitación de fondos -ámbito restrictivo-.

a.- Si no hay restricción de fondos (disponibilidad ilimitada de caudales), se invierte siempre que el valor presente neto sea positivo (mayor a cero) o, en otros términos, cuando la tasa de descuento (d) es menor que la tasa de interés. En este caso al inversionista le conviene aprovechar sus recursos antes que mantenerlos ociosos. La tasa interna de retorno (TIR) es la tasa de descuento que hace al *valor presente neto* igual a cero, sirve como referente para decidir la inversión.

b.- Si hay limitación de fondos, el inversionista se encauza por el proyecto que dispone mayor valor presente neto (mayor rentabilidad del mercado), se pretende evitar incurrir en costo de oportunidad. La situación se ilustra con el ejemplo ilustrado en la gráfico 3.29, que describe dos proyectos (I y II): Si la tasa de interés prevaleciente en el mercado es inferior que OX, es preferible el proyecto I, por disponer mayor valor presente neto; contrario sensu, si es superior a OX resultará más atractivo el proyecto II, al asegurar mayor valor presente neto. De esta forma, cuando la tasa de interés es OA se escogerá el proyecto II, porque logra la mayor rentabilidad, cuando es OB se escogerá el proyecto I, en el punto X se presenta indiferencia; es posible escoger cualquier proyecto. Si la tasa de interés es OC solo se podrá decidir por proyecto II, dado que la rentabilidad del proyecto I es negativa (situación de pérdida).

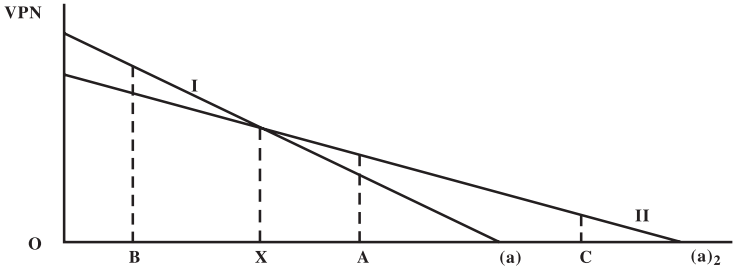


GRÁFICO 3.29

508 En el último caso se habla de *TIR* (tasa interna de retorno equivalente a tasa de descuento que hace que el proyecto genere beneficio de cero. La tasa de descuento de 0% origina la mayor rentabilidad. Tarifas intermedias permiten que el proyecto sea rentable. Mas el inversionista no solo debe considerar este entorno, sino que también debe comparar el proyecto en consideración con otras opciones del mercado, para evitar la ocurrencia de costos de oportunidad.

El siguiente ejemplo numérico ilustra las posibles decisiones de inversión en esta materia: Se suponen dos proyectos I y II. El primero genera beneficio neto de $1.000 anuales durante cuatro años de vida y el segundo produce rentabilidad de $5.000 en el cuarto año. El cuadro No. 3.8 y el gráfico 3.30 ilustran el caso.

CUADRO No. 3.8

PROYECTO I		PROYECTO II	
Año	Beneficio neto	Año	Beneficio neto
0	0	0	0
1	1.000	1	0
2	1.000	2	0
3	1.000	3	0
4	1.000	4	5.000

El proyecto I genera valor presente neto (VPN) que resulta de la siguiente formulación cuantitativa: VPN = $1.000/(1+d) + 1.000/(1+d)^2 + 1.000/(1+d)^3 + 1.000(1+d)^4$

El proyecto II permite valor presente neto que resulta de la siguiente fórmula: VPN = $5.000/(1+d)^4$

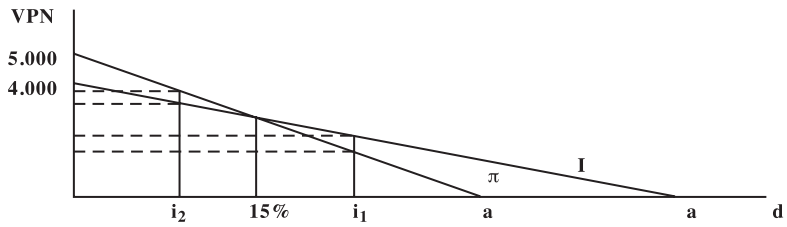


GRÁFICO 3.30

La decisión del empresario frente a los dos proyectos en consideración dependerá de la tasa de descuento que persista en el mercado en coyuntura determinada. Así, si la tasa de descuento prevaleciente en el mercado es inferior al 15% resulta más rentable el segundo proyecto. En cambio, si la tasa de descuento dominante en el mercado es superior al 15% resulta más rentable el primer proyecto. El 15% mencionado es la tasa de interés que iguala los valores presentes de ambos proyectos. Ante la escasez de recursos, el inversionista escogerá el proyecto más rentable.

En conclusión, la tesis básica de *Fisher* y *Keynes* se fundamentó en el criterio que tiene el inversionista el maximizar valor presente neto (beneficios menos costos). No obstante que en los lineamientos básicos coinciden entre *Keynes y Fisher coinciden*, existen diferencias entre sus enfoques. *Fisher* en esencia desarrolló posición microeconómica y centró su atención en el problema de la rentabilidad de proyecto específico. *Keynes*, en contraste, analizó el agregado macroeconómico y generalizó sobre los impactos globales sobre la economía.

EFECTOS DEL IMPUESTO A LAS RENTAS SOBRE LA INVERSIÓN

Richard Musgrave[509] coligió que el impuesto sobre la renta afecta la decisión de inversión de dos maneras:

509 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. Capítulo XIV.

1) Menoscaba los beneficios y, por tanto, el valor presente. 2) Influye sobre la mecánica de amortización del capital al calcular la renta imponible.

En efecto, el impuesto a la renta reduce de manera sustancial la rentabilidad de la inversión. Así, en el ejercicio considerado atrás, si el gobierno instituye impuesto a la renta del 40%, los beneficios se presentan acorde con la siguiente ilustración (ver cuadros No. 3.9 y 3.10):

CUADRO No. 3.9	
PROYECTO I	
Período	Beneficio
0	0
1	600
2	600
3	600
4	600

Valor presente = $600/(1+d) + 600/(1+d)^2 + 600/(1+d)^3 + 600/(1+d)^4$

CUADRO No. 3.10	
PROYECTO II	
Período	Beneficio
0	0
1	0
2	0
3	0
4	3.000

Valor presente = $3.000/(1+d)^4$

El impacto del impuesto a la renta es reducir el valor presente de las inversiones, lo que implica ubicar en situaciones de baja rentabilidad o de rendimiento negativo numerosos proyectos que antes del impuesto eran rentables.

Esta situación es más evidente si se introducen comparaciones internacionales de rentabilidad, que conducen a reducir la inversión doméstica frente a opciones de alta rentabilidad en el entorno internacional. Por ende, el impacto inminente del impuesto a la renta es reducir la inversión.

3.2 CRITERIO DEL RIESGO DE TOBIN, MUSGRAVE-DOMAR Y HIRSHLEIFER[510]

El análisis de rentabilidad visto en la sección inmediatamente anterior es considerado insuficiente por los autores que defienden la teoría del riesgo, pues el inversionista desconoce los resultados de la inversión, actúa frente a variables aleatorias y enfrenta situaciones inciertas y riesgosas.

510 JAMES E. TOBIN. "*LIQUIDITY PREFERENCE AS BEHAVIOUR TOWARDS RISK*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Ser. 2, Vol. 25, No. 67. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1958. Pp. 65-86. JAMES E. TOBIN Y STEPHEN S. GOLUB. *MONEY, CREDIT AND CAPITAL*. Irwin & McGraw-Hill, Boston, 1998. EVSEY *DAVID* DOMAR Y RICHRARD ABEL MUSGRAVE. "*PROPORTIONAL INCOME TAXATION AND RISK-TAKING*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 58, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1944. Pp. 388-422. JACK HIRSHLEIFER. "*ON THE THEORY OF OPTIONAL INVESTMENT DECISIÓN*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 66, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1958. Pp. 329-352.

La teoría del riesgo que se desarrollará a continuación incorpora análisis elementales, que ilustra las decisiones de inversión basado en dos aspectos: Rentabilidad y riesgo. Para ello, se recurre a dos mediciones: 'Valor esperado' y 'varianza'. Se define: M = Retorno esperado (valor esperado de los posibles retornos) y ∂^2 = varianza (mide el riesgo).

Se ilustra este aspecto con el siguiente ejemplo: Supóngase inversionista enfrentado a dos proyectos: En términos de valor presente neto, el primero puede generar ganancia de $5.000 o pérdida de $1.000. El otro proyecto puede producir beneficio de $10.000, pérdida de $10.000 ó ganancia de $4.000. La probabilidad correspondiente a cada evento se supone determinada según lo ilustrado en el cuadro No. 3.11[511].

CUADRO No. 3.11

CONCEPTO	PROYECTO I		PROYECTO II	
	EVENTO	PROBABILIDAD	EVENTO	PROBABILIDAD
Ganancia	+ $5.000	(0,50)	+ $10.000	(0,25)
Pérdida	- $1.000	(0,50)	- $10.000	(0,25)
Ganancia			+ $ 4.000	(0,50)
	Retorno Esperado = $2.000		Retorno Esperado = $2.000	
	Varianza = 9 millones		Varianza = 54 millones	

En la ilustración, se puede observar que los proyectos I y II producen el mismo retorno esperado, pero al inversionista le interesa además el riesgo, más cuando el valor esperado es análogo. Sin embargo, es más seguro el proyecto I que el II, dado que su riesgo es menor, como se comprueba con el resultado de calcular la varianza.

Comportamiento del inversionista: Se manifiesta el gráfico 3.30. Para ello, en el eje de las ordenadas se representa el riesgo (∂^2) y en el eje de las abscisas el retorno esperado (M).

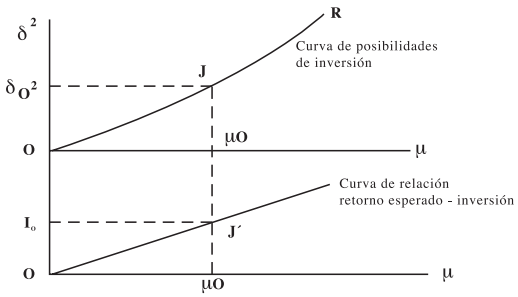


GRÁFICO 3.30

En el anterior gráfico se dilucida la situación promedio a la que se enfrenta el inversionista. En el cuadrante superior de dicho gráfico se tiene lo que podría llamarse la *curva de posibilidad de* inversión. El inversionista, por lo general, tendrá que aumentar los riesgos que asume para incrementar el retorno esperado. La ondulación de la curva OR, tipo parabólico, obedece a que los proyectos más rentables

511 M = Xi.Pi. Donde: M = retorno esperado, X_i = valor esperado del evento i, P_i = probabilidad de ocurrencia del evento i.
M_1 = 5.000.(0,5) - 1.000.(0,5) = 2.000
M_2 = 10.000.(0,25) - 10.000.(0,25) + 4.000.(0,5)= 2.000
$\partial^2_i = \sum(Xi - M)^2 . P_i$. Donde: ∂^2_i = Varianza.
$\partial^2_1 = (5.000 - 2.000)^2 (0,5) + (- 1.000 - 2.000)^2 (0,5) = 9$ millones.
$\partial^2_2 = (10.000 - 2.000)^2 (0,25) + (-10.000 - 2.000)^2 (0,25) + (4.000 - 2.000)2 (0,5) = 54$ millones.

enfrentan o asumen mayor grado de riesgo, en forma cada vez más aguda. Así, el inversionista podrá obtener, por ejemplo, retorno esperado $0M_0$ asumiendo riesgo $0\partial_0^2$, de esta manera se explica el punto J de la curva OR. En el cuadrante inferior se representan los grados de inversión acorde con diferentes niveles de retorno esperado. El punto J' implica inversión $0I_0$.

El plano de preferencias del inversionista se presenta en el gráfico 3.31, que simboliza el comportamiento del inversionista. Las curvas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 son curvas de indiferencia, que exhiben la relación existente entre riesgo (apreciado como nocivo por el inversionista) y el retorno esperado (considerado deseable).

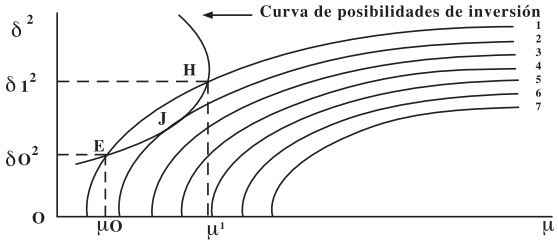


GRÁFICO 3.31

De esta forma, el inversionista le otorga igual importancia situarse en el punto E, con $0\partial_0^2$ de riesgo y $0M_0$ de retorno esperado, que localizarse en el punto H, que representa nivel de retorno esperado de OM_1 y riesgo $0\partial_1^2$.

En la curva 2 se alcanza mayor retorno esperado y menor riesgo comparada con la curva 1. A medida que el inversionista se desplaza hacia la derecha obtiene mayor grado de retorno y menor nivel de riesgo, hasta el punto que en la curva 7 alcanza el punto óptimo, mayor retorno esperado con menor riesgo posible.

Si se supone que el inversionista busca la máxima satisfacción, entendida como la mayor curva de indiferencia en consideración de las limitaciones de disponibilidad de recursos, que asegure la tangencia entre la curva de indiferencia y la curva de posibilidades de inversión del mercado. En el gráfico dicha tangencia está representada por el punto "J".

El análisis anterior permite interpretar la conducta de los inversionistas. En realidad, la doctrina diferencia entre dos tipos de inversionistas: Alérgicos y amantes del riesgo. En el primer caso el comportamiento es análogo al descrito anteriormente, mas no sucede igual con los proclives al riesgo, quienes perciben grados de satisfacción en situaciones orientadas al riesgo. *Friedman* y *Savage*[512] estudiaron este último escenario, que desde luego cambian las conclusiones del examen.

El impacto del impuesto a la renta dependerá de la existencia de compensación por pérdidas.

a. Contexto sin compensación por pérdida: El gráfico 3.32 ilustra el efecto del impuesto a la renta en escenario sin compensación por pérdidas. Si la curva original de posibilidades es representada por la curva FF, al introducir el tributo se reducen los grados de ganancia neta después de impuestos a cada punto de *riesgo*. Por eso, el punto de equilibrio se desplaza de H a H' y se reduce la inversión de OT a OT'.

El siguiente ejemplo numérico dilucida esta situación: Si se supone proyecto que originara rentabilidad de 20, 10 o 5 por ciento, dependiendo de los resultados aleatorios de algunos eventos (A, B o C), que tienen probabilidad de ocurrencia de 1/3 para cada uno, permitiría retorno esperado del 11.66% y riesgo (∂^2) de 38.81% [$\partial = 6.23\%$]. Al introducir impuesto a la renta del 40%, los posibles retornos se reducirán para cada evento a 12, 6 y 3% respectivamente. Por tanto, el retorno esperado descenderá a 7% y el

512 MILTON FRIEDMAN Y LEONARD JIMMIE SAVAGE. "*THE UTILITY ANÁLISIS OF CHOISES INVOLVING RISK*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol 56, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1948.

riesgo disminuirá a 13.99% [∂ = 3.74%]. Se observa que la disminución del retorno esperado induce a restricción de la inversión por efecto del impuesto.

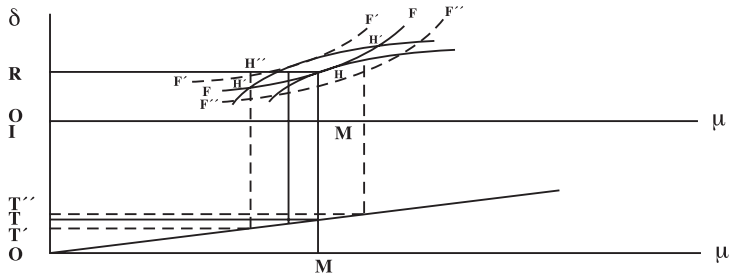


GRÁFICO 3.32

b. Escenario con compensación por pérdida: Algunas legislaciones permiten deducir las pérdidas (o mayores costos) que se causan en alguna inversión de la renta futura o de la renta que se obtiene en otro tipo de actividades o inversiones, esto se aplica en especial en los procesos de génesis de la empresa. En efecto, la legislación colombiana durante la vigencia de la *Ley 4 de 1973* permitió afectar la renta agropecuaria en exceso del mínimo presunto con pérdidas de otro año de dichas actividades. En el régimen de la *Ley 81 de 1960* también aceptaba afectar la renta de actividades agropecuarias. El *Decreto 2053 de 1974*, la *Ley 9 de 1983* y el *Estatuto Tributari*o (*Decreto 624 de 1989*) permitieron diferir las pérdidas con el fin de reducir el peso futuro de los impuestos básicos a la renta y ganancias ocasionales. En esta situación, el impuesto a la renta disminuye ciertamente el retorno esperado, induciendo a disminución en la inversión, pero al mismo tiempo la compensación por pérdidas reduce el riesgo, lo que es favorable al inversionista. El primer efecto es desfavorable a la inversión, el segundo es favorable, así es difícil predecir el efecto neto de ambos elementos.

3.3 TEORÍA DEL FLUJO DE FONDOS DE DUESENBERRY[513]

Esta teoría examina la inversión en función de la oferta de fondos. No obstante que acepta las tesis de rentabilidad y riesgo, antes estudiadas, hace énfasis en las fuentes de financiación que enfrenta el empresario para decidir su inversión.

El análisis incluye tres tipos de fuentes de fondos para financiar ensanchamiento o atender requerimientos de las empresas:

- Fondos endógenos provenientes de la actividad propia ejercida por la empresa: Relativos a reservas, fondos de reinversión, ahorros, valorizaciones, etc., son: Reservas de capital o aumento del patrimonio (utilidades reinvertidas), reservas legales (estipuladas por ley), reservas contingentes (provisiones para gastos futuros para depreciación, impuestos, deudas financieras, obligaciones laborales, etc.), valorización de activos.
- Fondos exógenos provenientes de recursos de créditos: Obligaciones adquiridas por la empresa con el público (mediante emisión de bonos, entre otros papeles), con el sector financiero (préstamos bancarios y provenientes de otros intermediarios financieros a corto, mediano o largo plazo), con empresas (créditos entre entidades) o préstamos otorgados por el Estado (líneas de créditos especiales, de fomento, tributarios, presupuestales, etc.).
- Fondos externos originados de ampliación de capital, mediante emisión de acciones o incremento en la

513 JAMES DUESENBERRY. *THE FLOW-OF FUNDS APPROACH TO SOCIAL ACCOUNTING: BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH*. Princeton University Press, Princeton, 1962. JAMES DUESENBERRY. *BUSINESS CYCLES AND ECONOMIC GROWTH*. MacGraw Hill, Nueva York, 1958.

participación del capital: Corresponde a la atracción de nuevos socios, mediante emisión de acciones por sociedades de capital (anónimas y en comandita por acciones) o mayor participación en el capital por sociedades de personas (colectivas, de responsabilidad limitada y en comandita simple).

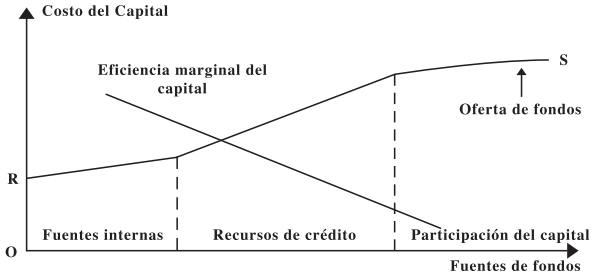


GRÁFICO 3.33

El gráfico 3.33 ilustra la relación existente entre las distintas fuentes de fondos y el costo del capital (línea RS). A continuación, se explica en detalle el comportamiento de dicha curva.

El costo del capital de fondos internos se origina principalmente por costo de oportunidad, que representa lo que alternativamente pudieran rentar tales fondos si se utilizaran en otros negocios más rentables. También se incurren costos por riesgos de iliquidez. Los costos de la zona 1 son relativamente constantes, dado que el costo de oportunidad tiende a ser constante, lo que explica su curvatura poco elástica (gráfico 3.34).

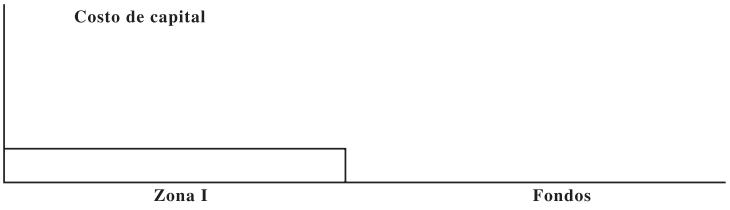


GRÁFICO 3.34

Al analizar el costo del capital proveniente de fuentes externas relativas al crédito se destacan dos elementos:

a. El costo originado por pagos de interés directos y comisiones sobre el préstamo (costo del crédito).

b. El riesgo de iliquidez es elevado. Al aumentar el endeudamiento, se incrementa el riesgo de la inversión y se comprometen recursos futuros. Por ello, el gráfico 3.35 describe el costo del capital en esta zona mediante pendiente que presenta gran elasticidad, crece de forma acelerada. En la medida que al utilizar más crédito, el pago de intereses aumenta, los costos son crecientes. La curva es ampliamente elástica.

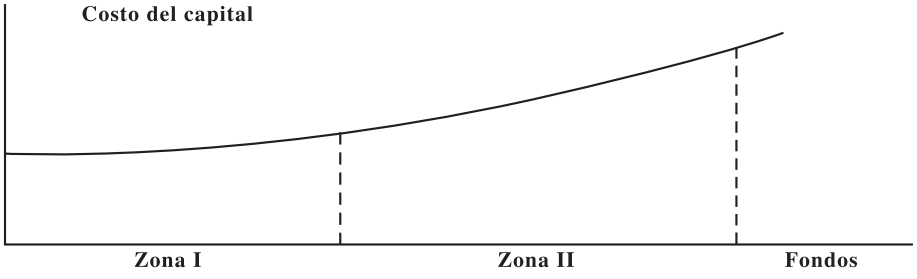


GRÁFICO 3.35

Finalmente, se analizarán los efectos del costo del capital con fondos externos basados en emisión de acciones o ampliación de participaciones en el capital (atracción de nuevos socios), se deben examinar los siguientes elementos:

a.- Existen costos relativos al compartir los dividendos o las participaciones en las ganancias. Hay que distribuir los beneficios con los nuevos socios que inyectaron capital a la empresa.

b.- Se origina segundo costo producto por la pérdida de poder. Corresponde a costo psicológico, político y económico. Cuando aumenta el capital, los nuevos socios entran a participar en los mecanismos de toma de decisiones de la empresa. En esta zona el costo es bastante alto, pero la curva no es tan elástica, pues no hay factores que induzcan a que el costo del capital aumente muy rápidamente. Es costo 'psicológico' se basa en la pérdida en la capacidad de decisión, es decir, se pierde facultad de gestión, que corresponde a dos tipos de costos: 'Político', al reducirse la capacidad de decisión o deliberación al interior de la empresa, y 'económico', en lo relativo a tener que compartir las ganancias (ver gráfico 3.36).

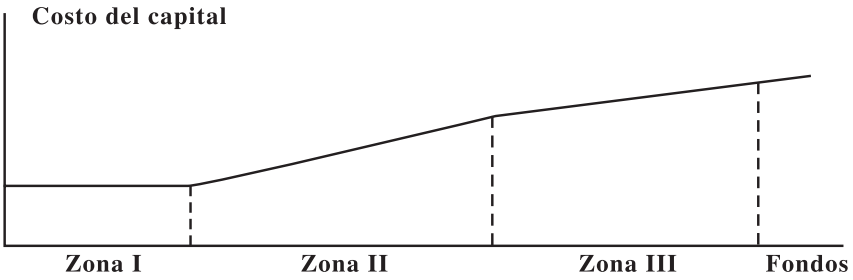


GRÁFICO 3.36

Sobre la curva de oferta de fondos, que se ha descrito en detalle, se superpone la curva de demanda de fondos que determina el punto apropiado del nivel de inversión.

En el gráfico 3.37 se ilustra este fenómeno. La inversión se realiza donde se cruzan las curvas de demanda y oferta de fondos. Cuando la curva de demanda es precaria, como en el caso de la curva D_1D_1, el nivel de inversión será pequeño OA y bastarán los fondos internos de la empresa para cubrirlos. Si la curva de demanda es D_2D_2 entonces el nivel de inversión será OB y habrá necesidad de recurrir al crédito. En el caso que la curva de demanda sea D_3D_3 se invertirá OC y será necesario recurrir a la emisión de acciones o ampliación de participación de capital según el tipo de empresa, que concierne a incorporación de nuevos socios a la empresa.

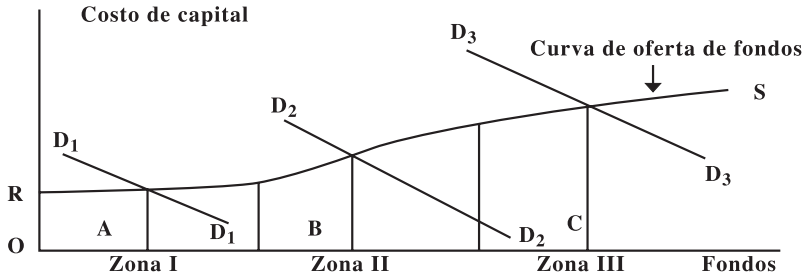


GRÁFICO 3.37

Modigliani y *Miller* cuestionaron la tesis elaborada por el profesor *Duesenberry*, al sostener que el costo del capital en presencia de mercado de competencia perfecta no se afecta por el tipo de fuente de fondos que se utilice. En otros términos, la curva RS de los gráficos 3.33 y 3.37 es, según sus criterios, perfectamente horizontal.

Sin embargo, existe consenso entre *Modigliani*, *Miller* y *Duesenberry* en aceptar que el costo del capital sufre fundamentales modificaciones cuando se introducen los impuestos, en especial el impuesto a la renta. El profesor *Enrique Low*[514] demostró este impacto utilizando como esquema de referencia el régimen del impuesto a la renta que operaba antes de 1974 en la legislación colombiana. En efecto, el gráfico 3.38 ilustra estas modificaciones.

El costo de capital en la zona I se desplaza, debido a la existencia de rentas exentas en el impuesto (existen papeles exentos y papeles no exentos).

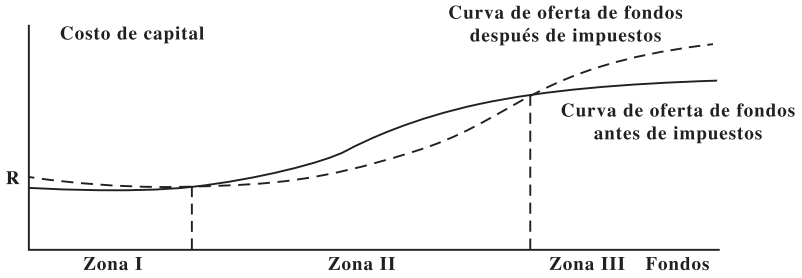


GRÁFICO 3.38

Antes de sancionarse la *reforma tributaria de 1974*, las cédulas del *Banco Central Hipotecario* y otros bonos y títulos emitidos por el Estado gozaban de exención del impuesto a la renta. Así, el costo de oportunidad para las inversiones que no recibían estos incentivos se elevaba frente a la rentabilidad de los documentos emitidos por el Estado, dadas las ventajas tributarias que recibían este tipo de actividades. Es decir, el costo de oportunidad es igual a la rentabilidad más las ventajas tributarias de las inversiones alternativas.

Con la *reforma tributaria de 1974* se eliminaron las *exenciones* para algunos papeles, aun cuando se mantuvo para otros como los *UPAC*, bonos del Estado emitidos con anterioridad a la reforma y algunas otras inversiones del portafolio financiero. En conclusión, con esta reforma se estimuló el uso de fuentes internas de fondos, al corregir de forma parcial estas acciones que distorsionan al mercado de capitales.

El *Estatuto Tributario*, *Decreto 624 de 1989* confirmó la exención a los intereses percibidos por tenedores de cédulas emitidas por el Banco Central Hipotecario con anterioridad a la reforma tributaria de 1974, para evitar distorsiones en el mercado de capitales; no obstante, retrocedió en este sentido, al incorporar como nuevas exenciones a papeles emitidos, como bonos de financiamiento presupuestal, bonos de financiamiento especial, bonos de reforma agraria y cédulas de reforma urbana.

En la zona II, se tiene derecho a deducir de la base gravable del impuesto los intereses pagados, así se reduce el costo de capital y se desplaza la curva RS hacia el eje de las abscisas. Favorece el endeudamiento frente a otras fuentes de financiación. Esta deducción que existía en el régimen de la *Ley 81 de 1960*, siguió existiendo en los regímenes de *Decreto 2053 de 1974*, *Ley 9 de 1983* y *Estatuto Tributario* (*Decreto 624 de 1989*).

En la Zona III, el sistema tributario anterior a 1974 tendía a aumentar el costo del capital, puesto que en

514 ENRIQUE LOW MURTRA. "*POLÍTICA FISCAL*" en *LECTURAS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO COLOMBIANO*. Fedesarrollo, Bogotá, 1974.

primer lugar las acciones competían con inversiones alternativas exentas, dado que las acciones estaban gravadas, obligando al inversionista que quería captar recursos externos a aumentar el dividendo y, así, elevar el costo del capital. De otra parte, existía en *Colombia*, aún después de la *reforma tributaria de 1974*, régimen que gravaba la renta tanto en cabeza del accionista como de la sociedad, denominado esquema de doble tributación. La *reforma tributaria de 1974* actuó en dos sentidos: Al eliminar gran parte de las *rentas exentas*, que mejoró la capacidad competitiva de las acciones y redujo el costo del capital. De otra parte, al crear el régimen tributario a las ganancias ocasionales en las negociaciones de acciones, que deterioró su capacidad competitiva y aumentó el costo del capital de estas fuentes externas de fondos.

Con el *Decreto 624 de 1989* se originó retroceso, permitió encarecer esta fuente de financiación, al incorporar exenciones sobre nuevos papeles emitidos por el Estado. *Gillis* y *McLure* destacaron estos efectos desfavorables, al anotar que los incentivos "estaban mal concebidos, mal diseñados, mal administrados y tremendamente abusados"[515].

Parte de la reforma tributaria que se plasmó en *Colombia* con la *Ley 9 de 1983* tuvo como horizonte fundamental estimular la capitalización de las empresas a través del mercado accionario: Para este efecto se utilizaron básicamente dos instrumentos: a) Reducción de la doble tributación, mediante descuentos tributarios a favor de los socios de sociedades anónimas y asimiladas, dándole mayor beneficio a aquellos vinculados con sociedades abiertas o democratizadas, cuyas características las define la propia ley, y b) la instauración de descuento especial a favor de las sociedades que emitan nuevas acciones, dándole mayor importancia también a las sociedades abiertas y democratizadas. Mediante la *Ley 76 de 1986* se estableció beneficio mayor, al eliminarse el régimen de doble tributación, estableciéndose el impuesto a la renta únicamente en cabeza de la sociedad, tanto de capital como de personas, y se prescindió para el socio[516].

3.4 TEORÍA DEL ACELERADOR FLEXIBLE DE DALE JORGENSON Y CHARLES BISCHOFF

Con posterioridad a los escritos del profesor *Keynes*, adquirió gran importancia la *teoría del acelerador* y, en especial, la denominada *teoría del acelerador flexible*, con liderazgo de los investigadores *Dale Jorgenson* y *Charles Bischoff*[517].

El punto de partida de la teoría del acelerador flexible es la existencia de grado de capital deseado (definido como K*). La brecha entre el acervo anhelado y el caudal existente de capital (K* - K) corresponde al requerimiento de inversión (I) en determinada sociedad. De esta manera, se parte de la siguiente ecuación:

$$I = V(K^* - K) \qquad (1)$$

La inversión corresponde a porcentaje de la brecha entre los acervos de capital ansiado y capital actual. "V" representa esa proporción (participación).

Para determinar el acervo de capital deseado, los tratadistas se refieren a la condición microeconómica de equilibrio, según la cual el costo del uso del capital es igual al valor del producto marginal del capital (de la igual manera, el salario es igual al valor del producto marginal del trabajo). Recuérdese que si se busca obtener la máxima ganancia, el empresario debe igualar el valor del producto marginal de cada factor con el respectivo costo de ese factor.

Con base en esta condición de equilibrio microeconómico se puede expresar:

---

515 MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE JR. *LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974*. Banco Popular, Bogotá, 1977. P. 62.

516 *Ley 75 de 1986*, *artículos 1* y *21* al *26*.

517 DALE WELDEAU JORGENSON. "*ECONOMETRIC STUDIES OF INVESTMENT BEHAVIOR: A SURVEY*" en *JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE*. Vol. 9, No. 4. American Economic Association, Sidney, 1971. Pp. 1111- 1147. CHARLES W. BISCHOFF. "*BUSINESS INVESTMENT IN THE 1970´S: A COMPARISON OF MODELS*" en *BROOKINGS PAPERS ON ECONOMIC ACTIVITY*. Brookings Institution, Washington, 1971. Pp. 13-58.

$Pf´k = P_k$ (2), analizado anteriormente

Donde: $f´k = P_k/P$ (o bien $f´k = dY/dK$)

Lo anterior equivale a decir que el producto marginal del capital es igual al costo de uso del capital.

Se utiliza la *función Cobb-Douglas* para perfeccionar aún más el modelo, tal como se ilustra a continuación:

$Y = A.K^a.T^{1-a}$ (3)

Donde: Y = Ingreso, K = Capital, T = Trabajo, A y a = parámetros

Aplicando la ecuación (2) se tiene:

$f´k = a.A(T/K)^{1-a} = P_k/P$ (4)

Multiplicando y dividiendo por Y, se tiene:

$a.A.T^{1-a}.K^{a-1}.Y / A.k^a.T^{1-a} = P_k/P$ (5)

Se refiere al capital esperado (K*), porque es el resultado de ecuación de equilibrio.

$aY/K^* = P_k/P$ (6)

De donde se deduce:

$K^* = aY/(P_k/P)$ (7)

P_k/P corresponde al costo del uso del capital en términos reales (Ic).

$K^* = aY/Ic$ (8)

Al utilizar la ecuación (1) se obtiene:

$I = V(aY/Ic - K)$ (9)

Para determinar el costo de uso del capital conviene analizar los factores fundamentales que lo afectan:

a. Tasa de inflación esperada: Representa la tasa esperada de interés real.

b. Depreciación.

c. Política fiscal prevaleciente: Normas y prácticas tributarias, de crédito público y políticas de gasto público -planes de desarrollo-.

Se recurre a la siguiente simbología: Tasa de interés nominal = 'n', tasa de inflación esperada = 'h', tasa de depreciación = 'd', tarifa impositiva = 't', tasa de subsidios estatales = 'g' (porcentaje de gasto público recibido por el empresario para estimular la inversión). Con base en ello se obtiene:

$Ic = (n + d - h)(1 - g) / (1 - t)$ (10)

Esta representación cuantitativa es explicada por *Dornbush* y *Fisher* en los siguientes términos: "La ecuación muestra cómo la reducción de impuestos por inversión disminuye el tributo sobre las empresas y aumenta el costo de uso del capital esperado. Mientras '*h*' es la tasa esperada de inflación, '*Ic*' es el costo de uso del capital esperado"[518].

$I = V[aY(1 - t) / (n + d - h).(1 - g) - K]$ (11)

Esta ecuación indica aspecto de gran importancia que amerita ser analizado: La inversión aumentará al incrementar el ingreso, reducir la tasa impositiva, disminuir la tasa de interés, declinar la tasa de depreciación, incrementar la tasa de subsidio y aumentar la tasa de inflación. También, desde luego, depende en relación directa del acervo de capital existente.

518 RUDIGER DORNBUSH Y STANLEY FISHER. *MACROECONOMÍA*. McGraw Hill, Bogotá, 1978.

Se ha comprobado en forma empírica, mediante estudios econométricos que utilizan la ecuación 11 como referente, que la inversión es bastante sensible a modificaciones de la tasa de interés y a variaciones en la política impositiva. Por esta razón, la política monetaria, que incide sobre la tasa de interés, y la política fiscal, que afecta las tasas impositivas y los subsidios, o ambas, que repercuten sobre la inflación esperada. Estas variables son factores neurálgicos para precisar la tasa de inversión de determinado país.

4. INCIDENCIA SOBRE EL ESFUERZO LABORAL

La teoría clásica diferencia entre impuestos directos e indirectos, suponiendo que los primeros no se trasladaban y mientras que los segundos sí (como se demostró en el presente artículo en esta misma sección D, numeral 2). Sin embargo, se refutó esta posición, al comprobarse que la traslación se puede producir incluso para el impuesto a las rentas, el más clásico de los impuestos directos. De forma análoga, se precisó que existen mecanismos que inciden para que se deje de trasladar impuestos denominados como indirectos para determinados mercados de bienes y servicios (sean asumidos por el empresario para poder vender, a través de la reducción parcial de su margen de ganancia). Por eso, no tiene sustento práctico sólido la tesis que sostiene que los impuestos directos no se trasladan y los impuestos indirectos siempre se trasladan.

Otra distinción clásica entre impuesto directo e indirecto surge de la distinción de *Hicks*[519] sobre los efectos ingreso y sustitución del gravamen. En el gráfico 3.39 se ilustra que con el impuesto directo solo se ejerce el efecto ingreso, puesto que en efecto si se aplica el impuesto sobre la renta, no se afecta la relación de precios entre las mercancías X_1 y X_2.

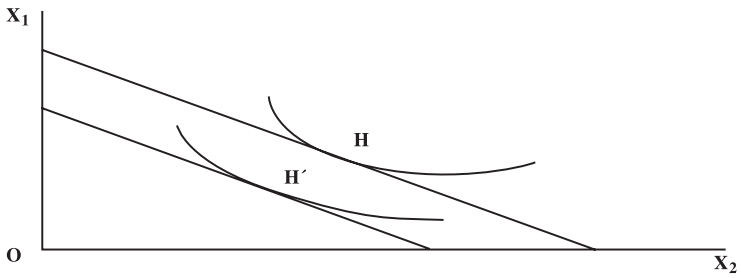


GRÁFICO 3.39

El gráfico 3.40 ilustra el caso del impuesto indirecto. Un impuesto sobre el bien X_2 encarece su precio relativo con respecto del bien X_1. Se produce, por tanto, el efecto total constituido por el efecto ingreso y el efecto sustitución.

El profesor *Richard Musgrave* subrayó que los impuestos deben ser neutrales: "La interferencia no deseada, con el mecanismo del mercado, puede tener como resultado exceso de gravamen, que debería evitarse"[520].

Por esa razón, los clásicos sostenían que los impuestos directos eran mejores que los impuestos indirectos, dado que no generan efectos sustitución y son neutrales[521]. Por ello, estos autores consideraron que el tributo indirecto genera exceso de gravamen, por el efecto sustitución resultante de sus impactos en los precios relativos.

519 JOHN RICHRAD HICKS. *VALOR Y CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.
520 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. P. 146.
521 MARGARET F. W. JOSEPH. "*THE EXCESS BURDEN OF INDIRECT TAXATION*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 6, No. 3. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1939. Pp. 226-231.

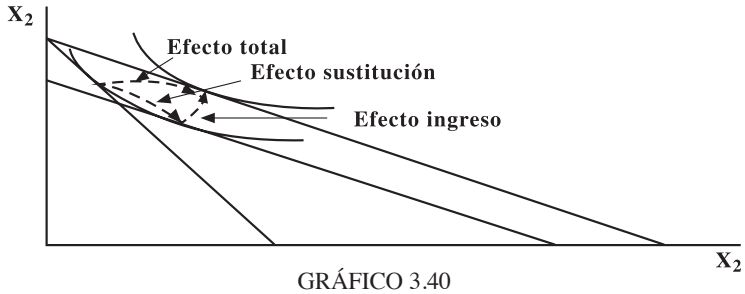


GRÁFICO 3.40

Posteriormente, *Milton Friedman*[522] replanteó el antiguo análisis, demostrando que también con el impuesto a la renta se presenta exceso de gravamen como resultado del efecto sustitución. En efecto, el gráfico 3.41 ilustra la escogencia que tiene el trabajador entre dos bienes que pueden denominarse ingreso (X_1) y ocio (X_2). Al establecer el impuesto a la renta se afecta la relación de precios entre el ingreso y el ocio, produciéndose efecto sustitución y efecto ingreso. El primero implica que se reduzcan las rentas y el segundo que se encarezca el ingreso en términos de ocio sacrificado.

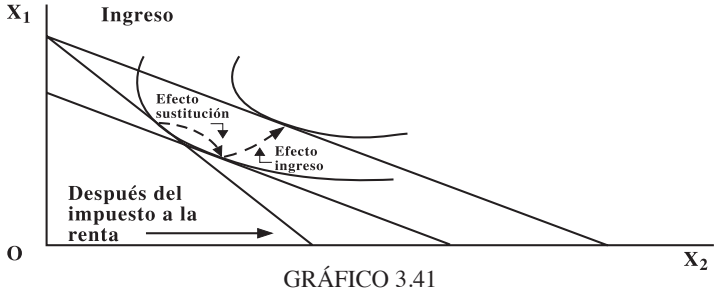


GRÁFICO 3.41

Como se analizará en el capítulo IV, las tarifas del impuesto a la renta pueden ser progresivas, regresivas o proporcionales, según aumente o no la tarifa del impuesto cuando se genera incrementos del ingreso. Es posible distinguir entre tasa media y tasa marginal. La primera expresa la relación promedio entre el impuesto y el ingreso. La tasa marginal señala el incremento en el impuesto cuando aumenta el ingreso. En el caso de tarifas progresivas se presenta que la tasa marginal es mayor que la tasa media. De forma contraria, las tarifas regresivas permiten que la tasa marginal sea menor que la tasa media. En las tarifas proporcionales se genera igualdad entre la tasa marginal y la tarifa media. Se ilustra este aspecto con el cuadro No. 3.12, que relaciona las tres situaciones descritas.

CUADRO No. 3.12				
RANGO DE RENTA		0-100	101-1.000	1.001-10.000
RENTA TOPE		100	1.000	10.000
TARIFA PROGRESIVA	*Tasa Marginal* [a]	10%	20%	30%
	Impuesto Tope	10	190	2890
	Tasa Media [b]	10%	19%	28,9%

522 MILTON FRIEDMAN. "*THE WELFARE EFFECTS OF AN LNCOME AND AN EXCISE TAX*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 60, No. 1. University of Chicago Press, Chicago, 1952. Pp. 25-33.

CUADRO No. 3.12

TARIFA PROPORCIONAL	*Tasa Marginal* [a]	10%	10%	10%
	Impuesto Tope	10	100	1.000
	Tasa Media [b]	10%	10%	10%
TARIFA REGRESIVA	*Tasa Marginal* [a]	30%	20%	10%
	Impuesto Tope	30	210	1.110
	Tasa Media [b]	30%	21%	11,1%

[a] Tasa marginal: Se aplica la tarifa mínima para el mayor valor del primer rango, luego para el tope máximo del rango siguiente menos la parte ya gravada; se aplica la tarifa correspondiente al segundo rango, y así sucesivamente. Ejemplo: 10% para los primeros $100 y 20% a los $900 restantes ($10 + $180 = $190); 10% los primeros $100, 20% por $900 y 30% por los $9.000 restantes ($10 + $180 + $2.700 = $2.890).

[b] Tasa media: Se obtiene de dividir el impuesto determinado (en el ejemplo el impuesto tope) entre el límite máximo del rango. Ejemplo: $190 entre $1.000 = 19%, $2.890 entre $10.000 = 28,9%.

Al hablar del esfuerzo laboral se precisa que el impuesto a la renta produce efecto ingreso y efecto sustitución. El primero depende de la tasa media y el segundo de la tasa marginal. Por eso, será más alto el efecto ingreso cuando las tarifas son regresivas, y más alto el efecto sustitución cuando son progresivas. El efecto ingreso induce al trabajador a aumentar su esfuerzo laboral para recuperar el ingreso perdido. El efecto sustitución hace que la persona considere más valioso el ocio que el ingreso y, por ello, desestimula el esfuerzo laboral.

En la práctica esta disertación teórica es relevante para el diseño del denominado en forma técnica impuesto a la renta negativos, mas no para la formulación de impuesto a la renta positivos, que poco afectan el esfuerzo laboral, condicionado a horas de trabajo fijas no negociables y poco flexibles para la complacencia del trabajador.

En el mundo real existe proclividad a desigualdades; se ha concebido la opción de ayudar a grupos marginados (población vulnerable, clases sociales menos favorecidas de la comunidad, indigentes) mediante esquemas de subsidios directos u otros mecanismos ejercidos a través del gasto público, orientados a beneficiar a la población más necesitada, mediante subsidios sociales. No obstante, preocupa que con el ejercicio de este proceso se ejerza desestímulo al esfuerzo laboral de dichas personas. Por ello, en Estados Unidos se diseñó el esquema de impuesto a la renta negativo, que pretende con el efecto sustitución, generar estímulos al trabajo. Este aspecto es ilustrado en el gráfico 3.42, en el que se representa en el eje de las ordenadas el concepto de tarifa marginal negativa y tarifa marginal positiva, y en el eje de las abscisas el grado de ingreso o de riqueza. Cuando el nivel de ingreso es inferior a la magnitud específica designada como nivel de pobreza y determinado por Ley, el trabajador recibe subsidio, que es inverso al grado de ingreso que el actor obtenga acorde con su esfuerzo laboral. Si el ingreso es bastante bajo y el esfuerzo laboral, por tanto, menor, se traduce en menor subsidio; si se realiza mayor esfuerzo laboral, aumentando el ingreso, se incrementará también el subsidio, teniendo como limitante el nivel de pobreza trazado.

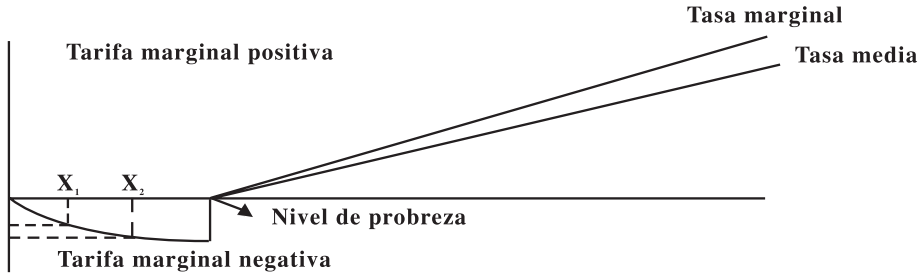


GRÁFICO 3.42

La manera de aplicar el programa ilustrado anteriormente, podría ser estableciendo subsidio mínimo fijo a cualquier nivel de pobreza (digamos $100) y, además, con grado de subsidio creciente con el nivel de renta. El cuadro No. 3.13 ilustra su aplicación, tomando como nivel de pobreza $1.000. Se aprecia, además, que la tarifa marginal es creciente, al paso que la media es decreciente.

CUADRO No. 3.13

Renta	Subsido Base	Tarifa Marginal	Subsidio Total	Tarifa Media
$200	$100	10%	$120	60%
$400	$100	15%	$160	40%
$500	$100	20%	$200	40%
$600	$100	21%	$226	37,6%

BIBLIOGRAFÍA

AANUND HYLLAND Y RICHARD ZECKHAUSER. "A MECHANISM FOR SELECTING PUBLIC GOODS WHEN PREFERENCES MUST BE ELICITED" en KSG. Discussion Paper 70D, Harvard University, Cambridge, 1970.

ADAM SMITH. "DEL BAJO VALOR DE LAS MERCANCÍAS, ESTO ES, DE LA ABUNDANCIA" en FISIOCRACÍA, SMITH, RICARDO, MARX de CLAUDIO NAPOLIONI. Oikos, Barcelona, 1974.

ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961.

ADAM SMITH. TEORÍA DE LOS SENTIMIENTOS MORALES. Colegio de México, México, 1941.

ADRIANO CAVANNA. STORIA DEL DIRITTO MODERNO IN EUROPA. Giuffré, Milano, 1982. EDUARDO HUGÓN. LAS VEINTICUATRO TESIS TOMISTAS. Porrúa, México, 1974.

ADOLFO CORTÉS RAMÍREZ. METODOLOGÍA DEL CONTROL DE GESTIÓN Y DE RESULTADOS EN ENTIDADES PÚBLICAS. Contraloría General de la República, Bogotá, junio de 1994.

ALAN ARTHUR WALTERS. "THE THEORY AND MEASUREMENT OF PRIVATE AND SOCIAL COST OF HIGHWAY CONGESTION" en ECONOMETRICA. Vol. 29, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1983 [ALAN ARTHUR WALTERS. THE THEORY AND MEASUREMENT OF PRIVATE AND SOCIAL COST OF HIGHWAY CONGESTION. Bobbs-Merrill Company, Indianapolis, 1961].

ALBERT GRENIER. EL GENIO ROMANO EN LA RELIGIÓN, EL PENSAMIENTO Y EL ARTE. México, UTEHA, 1961.

ALBERTO FERNÁNDEZ CADAVID. LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA. Bogotá, Temis, 1981.

ALEJANDRO RAMÍREZ CARDONA. SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA. Temis, Bogotá, 1970.

ALFRED DUPONT CHANDLER JR. MANAGERIAL HIERARCHIES. Harvard University Press, Cambridge, 1980.

ALFRED DUPONT CHANDLER JR. STRATEGY AND STRUCTURE: CHAPTERS IN THE HISTORY OF THE AMERICAN INDUSTRIAL ENTERPRISE. MIT Press, Cambridge, 1962.

ALFRED MARSHALL. OBRAS ESCOGIDAS. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

ALFRED MARSHALL. OFFICIAL PAPERS. Rayal Economic Society, London, 1926.

ALFRED MARSHALL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA. Aguilar, Madrid, 1963.

ALFRED MARSHALL. "THE OLD GENERATION OF ECONOMISTS AND THE NEW" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 11, No. 2. Oxford Journals, Oxford, 1897.

ÁLVARO ARANGO MEJÍA. "CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS TRIBUTOS" en DERECHO TRIBUTARIO del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Bogotá, 1992.

ANDREA RESTI. "EVALUATING THE COST-EFFICIENCY OF THE ITALIAN BANKING SYSTEM: WHAT CAN BE LEARNED FROM THE JOINT APPLICATION OF PARAMETRIC AND NON-PARAMETRIC TECHNIQUES?" en JOURNAL OF BANKING AND FINANCE. Vol. No. 21. Elsevier, Austin, 1997.

ANDREI SHLEIFER Y ROBERT VISHNY. A SURVEY OF CORPORATE GOVERNANCE. NBER Working, Paper 5554, Cambridge, 1996.

ANNE ROBERT JACQUES TURGOT, BARÓN DE L'AULNE. OEUVRES. Guillaumin, París, 1846.

ANNE ROBERT JACQUES TURGOT, BARÓN DE L'AULNE. REFLECTIONS ON THE FORMATION AND THE DISTRIBUTION OF RICHES. McMillan, Londres, 1898.

ANNE ROBERT JACQUES TURGOT, BARÓN DE L'AULNE. REFLEXION REDIGEES A L'OCCASION DU MEMOIRE SUR LA MANIERE DONT LA FRANCE ET L'ESPAGNE DOIVENT ENVISAGER LES SUITES DE LA QUERELLE ENTRE LA GRAND BRETAGNE ET SES COLONIES en RECHERCHES HISTORIQUES de F. Mazzei. Froullé, París, 1788.

ANTHONY B. ATKINSON Y NICHOLAS H. STERN. "PIGOU TAXATION AND PUBLIC GOODS" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Vol. 41, No. 1. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1974.

ANTHONY DE JASAY. SOCIAL CONTRACT, FREE RIDE: A STUDY ON THE PUBLIC GOODS PROBLEM. Oxford University Press, Oxford, 1989.

ANTOINE DE MONTCHRETIEU. TRAICTE DE L'ECONOMIE POLITIQUE. E. Plon, Párís, 1889.

ANTONIO ÁLVAREZ PINILLA. LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA Y LA PRODUCTIVIDAD. Pirámide, Madrid, 2001.

ANTONIO LABRIOLA. DEL MATERIALISMO HISTÓRICO. Grijalbo, México, 1971.

ANTONIO SERRA. BREVE TRATTATO DELLE CAUSE CHE POSSONO FAR ABBONDARE LI REGNI D'ORO E ARGENTO DOVE NON SONO MINIERE, CON APPLICAZIONE AL REGNO DI NAPOLI. Meridionali reuniti, Reggio Calabria, 1974.

AMARTYA K. SEN. "ON WEIGHTS AND MEASURES: INFORMATIONAL CONSTRAINTS IN SOCIAL WELFARE ANALYSIS" en ECONOMETRICA. Vol. 45, No. 7. Universidad de Chicago, Chicago, 1977.

AMOS TVERSKY Y DANIEL KAHNEMAN. "ADVANCES IN PROSPECT THEORY: CUMULATIVE REPRESENTATION OF UNCERTAINTY" en JOURNAL OF RISK AND UNCERTAINTY. Vol. 5, No. 4. W. Kip Viscusi, Springer, 1992.

ANDREU MAS-COLELL, MICHAEL DENNIS WHINSTON Y JERRY R. GREEN. MICROECONOMIC THEORY. Oxford University Press, New York, 1995.

ANDREW EVANS. "PRIVATE GOOD, EXTERNALITY, PUBLIC GOOD" en SCOTTISH JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 17. Scottish Economic Society, Aberdeen, 1970.

ÁNGEL LIBARDO HERREÑO. EL MODELO PRIVATIZADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. [www.ilsa.org.co].

ÁNGEL LUIS LÓPEZ ROA, ESTEBAN GARCÍA J. Y V. COLL SERRANO. COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA en ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA. Vol. 21. No. 3. EBSCO, Madrid, 2003.

ÁNGEL LUIS LÓPEZ ROA, JESÚS ESTEBAN GARCÍA Y VICENTE COLL SERRANO. "COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA" en ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA. Vol. 21, No. 3. 2003.

ANKETELL MATTHEW HENDERSON. "THE PRINCING OF PUBLIC UTILITY UNDERTANKINGS" en THE MANCHESTER SCHOOL. Vol. 15, No. 3. Manchester School, Manchester, 1947.

ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. CONSIDERACIONES SOBRE LA MARCHA DE LAS IDEAS Y DE LOS ACONTECIMIENTOS EN LOS TIEMPOS MODERNOS. Nacional, Madrid, 1942.

ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. INVESTIGACIONES ACERCA DE LOS PRINCIPIOS MATEMÁTICOS DE LA TEORÍA DE LAS RIQUEZAS. Alianza Editorial, Madrid, 1969 [ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. RESEARCHES INTO THE MATHEMATICAL THEORY OF WEALTH. McMillan, Londres, 1927].

ANTOINE-AGUSTINE COURNOT. TRATADO DEL ENCADENAMIENTO DE LAS IDEAS FUNDAMENTALES EN LAS CIENCIAS Y EN LA HISTORIA. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946.

ANTONI BOSCH-DOMÈNECH Y JOAQUIM SILVESTRE. "DOES RISK AVERSION OR ATTRACTION DEPEND ON INCOME? AN EXPERIMENT" en ECONOMICS LETTERS. Vol. 65, No. 3. University of York, York, 1999.

ANTONI CASAHUGA. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA ACCIÓN Y ORGANIZACIÓN SOCIAL. Ariel Economía, Barcelona, 1985.

ANWAR M. SHAIKH Y E. ANWAR TONAK. MEASURING THE WEALTH OF NATIONS en THE POLITICAL ECONOMY OF NATIONAL ACCOUNTS. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

ARISTÓTELES. ÉTICA NICOMAQUEA. LA POLÍTICA. Porrúa, México, 1985.

ARNALDO MOMIGLIANO. DE PAGANOS, JUDÍOS Y CRISTIANOS. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

ARTHUR CECIL PIGOU. A STUDY ON PUBLIC FINANCE. MacMillan, Londres, 1928.

ARTHUR CECIL PIGOU. INDUSTRIAL FLUCTUATIONS. MacMillan, Londres, 1927.

ARTHUR CECIL PIGOU. LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR. Aguilar, Madrid, 1946. [ARTHUR CECIL PIGOU. THE ECONOMICS OF WELFARE. McMillan, London, 1920].

ARTHUR CECIL PIGOU. SOCIALISMO Y CAPITALISMO COMPARADOS. Ariel, Barcelona, 1970.

ARTHUR CECIL PIGOU. THE FUNCTION OF ECONOMIC ANALYSIS. Sidney Ball, Sidney, 1929.

AUGUSTE CONTE. CATECISMO POSITIVISTA. Nacional, Madrid, 1990.

AUGUSTE CONTE. CURSO DE FILOSOFÍA POSITIVA. Aguilar; Buenos Aires; 1964.

AUGUSTE CONTE. DISCURSO SOBRE EL ESPÍRITU POSITIVO. Alianza, Madrid, 1980.

AUGUSTE CONTE. ENSAYO DE UN SISTEMA DE POLÍTICA POSITIVA. UNAM, México, 1975.

AUTORITÁ PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA. "I CONTRATTI DI SERVIZIO. PRINCIPI GENERALI E APPLICAZIONE AI SERVIZI PUBBLICI DEL COMUNE DI ROMA" in RELAZIONE SUI SERVIZI PUBBLICI NELLA CITTÁ DI ROMA. Roma, gennaio, 1999.

AUTORITÁ PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA. "LE CARTE DEI SERVIZI: PRINCIPI ED ESPERIENZE NELL'AREA ROMANA" in RELAZIONE SUI SERVIZI PUBBLICI NELLA CITTÁ DI ROMA. Roma, giugno, 1998.

AVINASH DIXIT. THE MAKING OF ECONOMIC POLICY: A TRANSACTION-COST POLITICS PERSPECTIVE. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.

ARYE L. HILLMAN. "THE THEORY OF CLUBS: A TECHNOLOGICAL FORMULATION" en ESSAYS IN PUBLIC ECONOMICS: THE KIRYAT ANAVIM PAPERS de SANDO. Lexington Books. Lexington, 1978.

BANCO MUNDIAL. "EL ESTADO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN" en INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL: 1997. BIRF, Washington, 1997.

BARÓN DE LA BRÈDE Y DE MONTESQUIEU, CHARLES-LUIS DE SECONDAT MONTESQUIEU. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES. Porrúa, México, 1985.

BAUDILIO URUEÑA GUTIÉRREZ. "LA EFICIENCIA EN LA EMPRESA PÚBLICA AUTONÓMICA: APROXIMACIÓN METODOLÓGICA" en BOLETÍN ECONÓMICO ICE. No. 2809. Junio de 2004.

BENJAMÍN B. HENDERSON Y ROSS S. KINGWELL. "AN INVESTIGATION OF THE TECHNICAL AND ALLOCATIVE EFFICIENCY OF BROADACRE FARMERS" en PAPER PROVIDED BY AUSTRALIAN AGRICULTURAL AND RESOURCE ECONOMICS SOCIETY. Conference 46, No. 125-129. Camberra, 2002.

BENJAMÍN C. KUO. SISTEMAS DE CONTROL AUTOMÁTICO. Prentice-Hall, México, 1996.

BENJAMÍN EDELMAN. "ADVERSE SELECTION IN ONLINE TRUST CERTIFICATIONS AND SEARCH RESULTS" en JOURNAL ELECTRONIC COMMERCE RESEARCH AND APPLICATIONS. Vol. 10, No. 1. Elsevier Science Publishers B. V., Amsterdam, 2011.

BERNARD SALANIÉ. THE ECONOMICS OF CONTRACTS: A PRIMIER. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

BERNARDO WARD. PROYECTO ECONÓMICO EN QUE SE PROPONEN VARIAS PROVIDENCIAS, DIRIGIDAS A PROMOVER LOS INTERESES DE ESPAÑA CON LOS MEDIOS Y FONDOS NECESARIOS PARA SU PLANIFICACIÓN. Viuda de Ibarra, hijos y compañía., Madrid, 1787.

BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973.

BRIAN HILLIER. THE ECONOMICS OF ASYMMETRIC INFORMATION. MacMillan, London, 1997.

BRUCE C. GREENWARD. ADVERSE SELECTION IN THE LABOR MARKET. Garland, New York, 1979.

BRUCE C. GREENWARD Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "EXTERNALITIES IN ECONOMICS WHITH IMPERFECT INFORMATION AND INCOMPLETE MARKETS" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMIC. Vol. 101, No. 2. MIT Press, Cambridge, 1986.

CARLO M. GIULIANI FONROUGE. DERECHO FINANCIERO. De Palma, Buenos Aires, 1987.

CAROL ANNE HEIMER. REACTIVE RISK AND RATIONAL ACTION: MANAGING MORAL HAZARD IN INSURANCE CONTRACTS. University of California Press, Berkeley, 1989.

CAYO JULIO CÉSAR. COMENTARIOS DE LA GUERRA DE LAS GALIAS. GUERRA CIVIL. Porrúa, México, 1976.

CEPAL. EVALUACIÓN SOCIAL DE INVERSIONES PÚBLICAS: ENFOQUES ALTERNATIVOS Y SU APLICABILIDAD PARA AMÉRICA LATINA. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

CHARLES BETTELHEIM. PLANIFICACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. Fondo de Cultura

Económica, Bogotá, 1977.

CHARLES E. FERGUSON. TEORÍA MICROECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

CHARLES FOURIER. DOCTRINA SOCIAL: EL FALANSTERIO. Intermundo, Buenos Aires, 1946.

CHARLES FOURIER. EL EXTRAVÍO DE LA RAZÓN, DEMOSTRADO POR LAS RIDICULECES DE LAS CIENCIAS INCIERTAS. Grijalbo, Barcelona 1974.

CHARLES FOURIER. EL NUEVO MUNDO AMOROSO. Siglo XXI, Madrid, 1972.

CHARLES FOURIER. EL NUEVO MUNDO INDUSTRIAL Y SOCIETARIO. Fondo de Cultura Económica, México 1989.

CHARLES FOURIER. LA ARMONÍA PASIONAL DEL NUEVO MUNDO. Taurus, Madrid, 1973.

CHARLES FOURIER. TEORÍA DE LOS CUATRO MOVIMIENTOS Y DE LOS DESTINOS GENERALES. Biblioteca de Rescate, Barcelona, 1974.

CHARLES FOURIER. TEORÍA SOCIETARIA DE CARLOS FOURIER O ARTE DE ESTABLECER EN TODO PAÍS ASOCIACIONES DOMÉSTICO-AGRÍCOLAS DE CUATROCIENTAS A QUINIENTAS FAMILIAS. Calle de Bordadores, Madrid 1842.

CHARLES M. TIEBOUT. "A PURE THEORY OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 64, No. 5. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

CHARLES W. BISCHOFF. "BUSINESS INVESTMENT IN THE 1970´S: A COMPARISON OF MODELS" en BROOKINGS PAPERS ON ECONOMIC ACTIVITY. Brookings Institution, Washington, 1971.

CHESTER HERBERT SIMON. ADMINISTRATIVE BEHAVIOR: A STUDY OF DECISION-MAKING PROCESSES IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION. The Free Press, New York, 1947.

CHESTER IRVING BARNARD. THE FUNCTIONS OF THE EXECUTIVE. Harvard University Press, Cambridge, 1938.

CHRISTIAN GOLLIER. THE ECONOMICS OF RISK AND TIME. MIT, Cambridge, 2001.

CICERÓN. TRATADO DE LA REPÚBLICA. TRATADO DE LAS LEYES. CATALINARIA. RÚSTICA. Porrúa, México, 1969.

CLAUDIO NAPOLEONI. FISIOCRACIA, SMITH, RICARDO, MARX. Oikos-Tau, Barcelona, 1974.

CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO.

CÓDIGO DE COMERCIO COLOMBIANO.

CONCEJO DE BOGOTÁ DISTRITO ESPECIAL. CÓDIGO FISCAL (Acuerdo No. 6 de 1985). Imprenta Distrital, Bogotá, 1985.

CONDE DE SAINT-SIMON, CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. "CARTAS DE UN HABITANTE DE GINEBRA A SUS CONTEMPORÁNEOS" en LOS UTOPISTAS de ALFREDO CEPEDA. Hemisferio, Buenos Aires, 1950.

CONDE DE SAINT-SIMON, CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. CATECISMO POLÍTICO DE LOS INDUSTRIALES. Aguilar, Buenos Aires, 1960.

CONDE DE SAINT-SIMON, CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. EL SISTEMA INDUSTRIAL. Revista del Trabajo, Madrid, 1975.

CONDE DE SAINT-SIMON, CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. NUEVO CRISTIANISMO. Biblos, Buenos Aires, 2004.

CONDE DE SAINT-SIMON, CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. UN SUEÑO Y PARÁBOLA en EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX. Grijalbo, México, 1969.

CONDE DE SAINT-SIMON, CLAUDE-HENRI DE ROUVROY. "VIDA DE SAINT-SIMON: ESCRITA POR ÉL MISMO" en CATECISMO POLÍTICO DE LOS INDUSTRIALES. Aguilar, Buenos Aires, 1964.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL: VIGENCIA 2006. Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 2007.

CORNELIO TÁCITO. ANALES. Gredos, Madrid, 1990.

DALE WELDEAU JORGENSON. "ECONOMETRIC STUDIES OF INVESTMENT BEHAVIOR: A SURVEY" en JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE. Vol. 9, No. 4. American Economic Association Publications, Sidney, 1971.

DALE WELDEAU JORGENSON, HO MUN Y KEVIN J. STIROH. INFORMATION TECHNOLOGY AND THE AMERICAN GROWTH RESURGENCE. MIT Press, Cambridge, 2005.

DALE WELDEAU JORGENSON, HO MUN Y KEVIN J. STIROH. "PROJECTING PRODUCTIVITY GROWTH: LESSONS FROM THE U.S. GROWTH RESURGENCE" en ECONOMIC REVIEW. Vol. 87, No. 3. Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta, 2002.

DALE WELDEAU JORGENSON Y KHUONG VU. "INFORMATION TECHNOLOGY AND THE WORLD ECONOMY" en SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 107, No. 4. Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 2005.

DANIELE ARCHIBUGI, GIUSEPPE CICCARONE, MAURO MARÉ, BERNARDO PIZZETTI E FLAMINIA VIOLATI. "RELAZIONI TRIANGULARI NELLÉCONOMIA DEI SERVIZI PUBBLICI" en ECONOMIA PUBBLICA. Anno XXX. No. 5. Franco Angeli, Roma, 2000.

DAVID AUSTEN-SMITH. "ALLOCATING ACCESS FOR INFORMATION CONTRIBUTIONS" en THE JOURNAL OF LAW, ECONOMICS AND ORGANIZATION. Vol. 14, No. 2. Oxford University Press, Oxford, 1998.

DAVID AUSTEN-SMITH. "INDIVIDUAL CONTRIBUTIONS TO PUBLIC GOODS" en ECONOMICS LETTERS. Vol. 5, No. 4. University of York, Heslington, York, 1980.

DAVID DE MEZA Y J. R. GOULD. "THE SOCIAL EFFICIENCY OF PRIVATE DECISIONS TO ENFORCE PROPERTY RIGHTS" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 100, No. 6. University of Chicago Press, Chicago, 1992.

DAVID DI FERRANTI, GUILLERMO PERRY, FRANCISCO FERREIRA Y MICHAEL WALTON. DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿RUPTURA DE LA HISTORIA?. Banco Mundial (BIRF), México, 2003.

DAVID E. VAN ZANDT. "THE LESSONS OF THE LIGHTHOUSE: GOVERNMENT OR PRIVATE PROVISIÓN OF GOODS" en JOURNAL OF LEGAL STUDIES. Vol. 22, No. 1. University of Chicago Press, Chicago, 1993.

DAVID GENESOVE. "ADVERSE SELECTION IN THE WHOLESALE USED CAR MARKET" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 101, No. 4. University of Chicago, Chicago, 1967.

DAVID HUME. ENSAYOS ECONÓMICOS. Sociedad Española de Librería, Madrid, 1928.

DAVID HUME. ENSAYOS POLÍTICOS. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

DAVID HUME. POLITICAL DISCOURSES. Kincaid & Donaldson, Edimburgo, 1752.

DAVID HUME. THE HISTORY OF ENGLAND. A. Millar, Londres, 1754.

DAVID HUME. TRATADO DE LA NATURALEZA HUMANA. Orbis, Barcelona, 1984.

DAVID RICARDO. "ENSAYO SOBRE LA INFLUENCIA DEL BAJO PRECIO DEL GRANO SOBRE LOS BENEFICIOS DEL CAPITAL" en FISIOCRACIA, SMITH, RICARDO, MARX de CLAUDIO NAPOLIONI. Oikos, Barcelona, 1974.

DAVID RICARDO. OBRAS Y CORRESPONDENCIAS. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

DAVID RICARDO. ON PROTECTION TO AGRICULTURE. J. Murray, Londres, 1822.

DAVID RICARDO. PLAN FOR THE ESTABLISHMETS OF A NATIONAL BANK. J. Murray, Londres, 1824.

DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973.

DAVID RICARDO. PROPOSALS FOR AN ECONOMICAL AND SECURE CURRENCY; WITH OBSERVATIONS ON THE PROFITS OF THE BANK OF ENGLAND, AS THEY REGARD THE PUBLIC AND THE PROPRIETORS OF BANK STOCK. John Murray, Londrés, 1816.

DAVID RICARDO. REPLY TO MR. BOSANQUET'S PRACTICAL OBSERVATIONS ON THE REPORT OF THE BULLION COMMITTEE. J. Murray, Londres, 1811.

DAVID RICARDO. THE HIGH PRICE OF BULLION A PROOF OF THE DEPRECIATION OF BANK

NOTES. J. Murray, Londres, 1810.

DAVID TRILLO DEL POZO. ANÁLISIS ECONÓMICO Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2002.

DENIS DIDEROT. OBRAS ESCOGIDAS. Clásicos Jackson, México, 1968. Vol. XXXIII.

DENNIS AIGNER, C. A. KNOX LOVELL Y PETER J. SCHMIDT. "FORMULATION AND ESTIMATION OF STOCHASTIC FRONTIER PRODUCTION MODELS" en JOURNAL OF ECONOMETRICS. Vol. 6. Elsevier BV North-Holland, Amsterdam, 1977.

DENNIS AIGNER Y S. F. CHU. "ON ESTIMATING THE INDUSTRY PRODUCTION FUNCTION" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 58. American Economic Association, Pittsburgh, 1968.

DENNIS H. ROBERTSON. ENSAYOS SOBRE LA TEORÍA MONETARIA. Aguilar, Madrid, 1961.

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN [www.invama.gov.co].

DIEGO PRIOR, JUAQUÍN VERGÉS E INMACULADA VILARDELL. LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA EN LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993.

DINO JARACH. FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHO TRIBUTARIO. Cangallo, Buenos Aires, 1983.

DOMINGO DE SOTO. DE LA JUSTICIA Y EL DERECHO -DE IUSTITIOA ET JURE-. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.

DOMINGO DE SOTO. DELIBERACIÓN EN LA CAUSA DE LOS POBRES. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965.

DONALD JHON ROBERTS. "THE INCENTIVES FOR CORRECT REVELATION OF PREFERENCES AND THE NUMBER OF CONSUMERS" en JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS. Vol. 6. Raj Chetty, Cambridge, 1976. [DONALD JHON ROBERTS. "THE INCENTIVES FOR CORRECT REVELATION OF PREFERENCES AND THE NUMBER OF CONSUMERS" en ESSAYS IN PUBLIC ECONOMICS de A. SANDMO. D. C. Heath & Co, Lexington, 1978].

DOUGLASS C. NORTH. ISTITUZIONI, CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE, EVOLUZIONE DELL´ECONOMIA. Il Mulino, Bologna, 1990.

DOUGLASS C. NORTH. STRUCTURE AND CHANGE IN ECONOMIC HISTORY. W. W. Norton & Company, New York, 1981.

DOUGLAS R. EMERY, JOHN D. FINNERTY Y JOHN D. STOWE. FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA. Pearson educación, México, 2000.

DOUGLAS W. DAVES Y LAURITS R. CHRISTENSEN. "THE RELATIVE EFFICIENCY OF PUBLIC AND PRIVATE FIRMS IN A COMPETITIVE ENVIRONMENT: THE CASE OF CANADIAN RAILROADS" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMICS. Vol. 88. University of Chicago Press, Chicago, 1980.

DREW FUDENBERG Y D. LEVINE. THE THEORY OF LEARNING IN GAMES. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.

DREW FUDENBERG Y JEAN TIROLE. GAME THEORY. MIT, Cambridge (Massachusetts), 1991.

DUDLEY DILLARD. LA TEORÍA ECONÓMICA DE JOHN MAYNARD KEYNES. Aguilar, Madrid, 1975.

DUNCAN BLACK. THE THEORY OF COMMITTEES AND ELECTIONS. Cambridge University Press, Cambridge, 1958.

DUNS SCOTO. TRATADO DEL PRIMER PRINCIPIO. Sarpe, Madrid, 1985.

EDWARD GLAESER Y ANDREI SHLEIFER. LEGAL ORIGINS. NBER Working, Paper 8272, Cambridge, 2001. OLIVER HART, ANDREI SHLEIFER Y ROBERT VISHNY. THE PROPER SCOPE OF GOVERNMENT: THEORY AND AN APPLICATION TO PRISONS. NBER Working, Paper 5744, Cambridge, 1996.

EDWARD H. CLARKE. "MULTIPART PRICING OF PUBLIC GOODS" en PUBLIC CHOICE. Vol. 11. Locke Institute, Virginia, 1971.

EDWARD MISSELDEN. THE CENTER OF THE CIRCLE OF COMMERCE. Waterson, Londres, 1623.

EITAN BERGLAS. "ON THE THEORY OF CLUBS" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 66, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1976.

EITAN BERGLAS, ELHANAN HELPMAN Y DAVID PINES. "THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: SOME CLARIFICATIONS" en ECONOMICS LETTERS. Vol. 10. University of York, York, 1982.

ELHANAN HELPMAN Y ARYE L. HILLMAN. "ON OPTIMAL CLUB SIZE" en WORKING PAPER. Vol. 91, No. 76. Foerder Institute, Tel Aviv, 1977.

EITAN BERGLAS Y DAVID PINES. CLUBS, LOCAL PUBLIC GOODS AND TRANSPORTATION MODELS: A SYNTHESIS en WORKING PAPER. Foerder Institute for Economic Research of Tel Aviv University, Tel Aviv, 1978. [EITAN BERGLAS Y DAVID PINES. CLUBS, LOCAL PUBLIC GOODS AND TRANSPORTATION MODELS: A SYNTHESIS en JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS. Vol. 15. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1981].

ELI F. HECKSCHER. LA ÉPOCA MERCANTILISTA: HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LAS IDEAS ECONÓMICAS DESDE FINAL DE LA EDAD MEDIA HASTA LA SOCIEDAD LIBERAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

ELINOR OSTRON. GOVERNING THE COMMONS: THE EVOLUTION OF ISTITUTIONS FOR COLLECTIVE ACTIONS. Cambridge University, Cambridge, 1990.

EMILIO ALBI IBÁÑEZ, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ PÁRAMO Y GUILLÉN LÓPEZ CASASNOVAS. GESTIÓN PÚBLICA, FUNDAMENTOS, TÉCNICAS Y CASOS. Ariel Economía, Barcelona, 1997.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA. PRÁCTICAS MUNICIPALES EXITOSAS. CIDE-FF, México, 2001.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA Y DAVID ARELLANO. ANÁLISIS DE INNOVACIONES EXITOSAS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA. CIDE, México, 1993.

ENRIQUE LOW MURTRA. "POLÍTICA FISCAL" en LECTURAS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO COLOMBIANO. Fedesarrollo, Bogotá, 1974.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

ENRIQUE LOW MURTRA Y MARCO TULIO RUIZ. "PROBLEMAS FINANCIEROS Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE BOGOTÁ" en COYUNTURA ECONÓMICA de FEDESARROLLO. Vol. VII. No. 1. Bogotá. Mayo de 1977.

ERIC A. POSNER. "THE REGULATION OF GROUPS: THE INFLUENCE OF LEGAL AND NON LEGAL SANTIONS ON COLLECTIVE ACTION" en UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW. Vol. 63. University of Chicago Press, Chicago, 1996.

ERIK LINDAHL. "JUST TAXATION: A POSITIVE SOLUTION" en CLASSICS IN THE THEORY OF PUBLIC FINANCE de RICHRARD A. MUSGRAVE Y ALAN T. PEACOCK. MacMillan, London, 1958 [ERIK LINDAHL. DIE GERECHTIGKEIT IN DER BESTEUERUNG. Stockholm University, Department of Economics, Estocolmo, 1919].

ERNESTO COHEN Y ROLANDO FRANCO. EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES. Siglo XXI, México, 1992.

ERNESTO COHEN Y ROLANDO FRANCO. GESTIÓN SOCIAL: CÓMO LOGRAR EFICIENCIA E IMPACTO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES. Siglo XXI, México, 2005.

ERNESTO ROJAS MORALES. "TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS" en CIFRAS Y LETRAS. Año III, No. 7. Revista de la Contraloría Distrital. Contraloría Distrital, Bogotá abril de 1977.

ESSAID TARBALOUTI. ANALYSE ECONOMIQUE DU DROIT DE LA FAILLITE. Tesis para optar al título de Doctorado en Ciencias Economicas. Dirección: BERNARD LEMENNICIER. Universidad de París II. 1999.

ÉTIENNE-GABRIEL MORELLY. CODE DE LA NATURE OU LE VERITABLE ESPRIT DES LOIX. Paul Geuthner, París, 1910.

EUGEN VON BOHM-BAWERK. CAPITAL E INTERÉS. HISTORIA CRÍTICA DE LAS TEORÍAS SOBRE EL INTERÉS. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.

EUGEN VON BOHM-BAWERK. THE POSITIVE THEORY OF CAPITAL. G. E. Stechert & Co., New York, 1930.

EUGÈNE PETIT. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO. Abogados asociados, Buenos Aires, 1910.

EVERARDO MATEUS JIMÉNEZ. MESA CIUDADANA DE OBSERVACIÓN DE LA ENERGÍA [www.energia.org.mx].

EVSEY D. DOMAR. ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH. Oxford University Press, New York, 1957.

EVSEY D. DOMAR. "EXPANSIÓN Y EMPLEO" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de M. G. MUELLER. Continental, Barcelona, 1974.

EVSEY D. DOMAR Y RICHRARD A. MUSGRAVE. "PROPORTIONAL INCOME TAXATION AND RISK-TAKING" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 58, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1944.

EZRA J. MISHAN. "THE RELATIONSHIP BETWEEN JOINT PRODUCTS, COLLECTIVE GOODS AND EXTERNAL EFFECTS" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 77. University of Chicago Press, Chicago, 1969.

FEDERICH ENGELS. ANTI-DUHRING. LA SUBVERSIÓN DE LA CIENCIA POR EL SEÑOR EUGEN DUHRING. Grijalbo, México, 1964.

FEDERICH ENGELS. LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA. Oveja Negra, Medellín, 1974.

FEDERICH ENGELS. LUDWING FEUERBACH Y EL FIN DE LA FILOSOFÍA CLÁSICA ALEMANA. Ricardo Aguilera, Madrid, 1969.

FEDERICH ENGELS. ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Panamericana, Bogotá, 1993.

FEDERICH ENGELS. TRAVAIL SALARIÉ ET CAPITAL. Éditions Sociales, París, 1971.

FEDERICO HEGEL. ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS FILOSÓFICA. Porrúa, México, 1983 [GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. ENZYKLOPÄDIE DER PHILOSOPHISCHEN WISSENSCHAFTEN. Logik, Berlín, 1940].

FRANCESCO GIAVAZZI. LA CONCORRENZA NEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÁ. Il Mulino, Bologna, 1998.

FRANCESCO GIAVAZZI, ALESSANDRO PENATI E GUIDO TABELLI (editores). LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI E PRIVATIZZAZIONI. Il Mulino, Bologna, 1998.

FRANCIS BACON. DEL ADELANTO Y PROGRESO DE LA CIENCIA DIVINA Y HUMANA. Lantaro, Buenos Aires, 1947.

FRANCIS BACON. ENSAYO SOBRE MORAL Y POLÍTICA. Lautaro, Buenos Aires, 1946.

FRANCIS BACON. INSTAURATIO MAGNA, NOVUM ORGANUM Y NUEVA ATLÁNTIDA. Porrúa, México, 1985.

FRANCIS M. BATOR. "ANÁLISIS SIMPLIFICADO DE LA MAXIMIZACIÓN DEL BIENESTAR" en MICROECONOMÍA de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973.

FRANCIS M. BATOR. "ANATOMÍA DEL FRACASO DEL MERCADO" en MICROECONOMÍA de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973.

FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "DEMAND CURVES" en PALGRAVE'S DICTIONARY OF POLITICAL ECONOMY de HENRY HIGGS. MacMillan, Londres, 1926.

FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. MATHEMATICAL PSYCHICS. C. Kegan Panl, Londres, 1881.

FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. METRETIKE OR THE METHOD OF MEASURING PROBABILITY AND UTILITY. Temple, London, 1887.

FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. PAPERS RELATING TO POLITICAL ECONOMY. MacMillan, London, 1925.

FRANCIS YSIDRO EDGEWORTH. "THE PURE THEORY OF TAXATION" en PAPERS RELATING TO POLITICAL ECONOMY. Vol. 1. Burt Franklin, New York, 1925.

FRANCISCO JAVIER ÁRIAS. TRABAJAR CON LA GENTE ES UN NEGOCIO MUY RENTABLE: ISA [www.elcolombiano.terra.com.co].

FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO, JAVIER SALINAS JIMÉNEZ Y JAVIER SUÁREZ PANDIELLO. "LA

MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO" en LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA Y LA PRODUCTIVIDAD de ANTONIO ÁLVAREZ PINILLA. Pirámide, Madrid, 2003.

FRANCO MODIGLIANI Y MILTON H. MILLER. "THE COST OF CAPITAL, CORPORATION, FINANCE AND THE THEORY OF INVESTMENT" en THE AMERICAN ECONOMICS REVIEW. Vol. 48, No. 3. American Economics Association, Nashville, 1968.

FRANÇOIS-MARIE AROUET VOLTAIRE. OBRAS ESCOGIDAS. Clásicos Jackson, México, 1968. Vol. XXXIII.

FRANCOIS-NOEL BABEUF (GRACO). MANIFIESTO DE LOS IGUALES. EL COMUNISMO Y LA LEY AGRARIA en EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX. Grijalbo, México, 1969.

FRANCOIS QUESNAY. RESPUESTA A LA MEMORIA DEL SR. H SOBRE LAS VENTAJAS DE LA INDUSTRIA Y DEL COMERCIO Y SOBRE LA FECUNDIDAD DE LA CLASE CONSIDERADA ESTERIL. MAXIMAS GENERALES DEL GOBIERNO ECONOMICO DE UN REINO AGRICOLA en FISIOCRACIA, SMITH, RICARDO, MARX de CLAUDIO NAPOLIONI. Oikos, Barcelona, 1974.

FRANCOIS QUESNAY. TABLEAU ECONOMIQUE. FERMIERS. GRAINS. ANALYSE DU TABLEAU ECONOMIQUE. HOMMES, DROIT NATUREL. DU COMMERCE. PHILOSOPHIE RURALE. ANALYSE DE LA FORMULE ARITHMETIQUE DU TABLEAU ECONOMIQUE. MAXIMES GENERALES DU GOUVERMENT ECONOMIQUE D'UN ROYAUME AGRICOLE en OEUVRES ECONOMIQUES ET PHILOSOPHIQUES. S. Baer, Francfort, 1888. PHYSIOCRATES. Guillaumin, París, 1846.

FRANCOIS QUESNAY ET LA PHYSIOCRATIE. Institut National d'Etudes Demographiques, París, 1858.

FRANK HYNEMAN KNIGHT. "SOME FALLACIES IN THE INTERPRETATION OF SOCIAL COST" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 38, No. 4. Oxford Journals, Oxford, 1924.

FREDERIC MISHKIN. "DOES ANTICIPATED MONETARY POLICY MATTER? AN ECONOMETRIC INVESTIGATION" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 90. University of Chicago Press, Chicago, 1982.

FUSTEL DE COULANGES. LA CIUDAD ANTIGUA: ESTUDIO SOBRE EL CULTO, EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA. Porrúa, México, 1983.

GABRIEL BIEL. TREATISE ON THE POWER AND UTILITY OF MONEYS. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1930.

GABRIEL TURBAY BERNAL. CONTROL FISCAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA: MODELO ESTRATÉGICO BASADO EN PROCESOS. Contraloría General de la República, Bogotá, septiembre de 1995. Mimeógrafo.

GEORGE A. AKERLOF. THE FINANCIAL REPORTING ENVIRONMENT: ADVERSE SELECTION AND MORAL HAZARD PROBLEMS IN CAPITAL MARKETS. Harvard University. Harvard Business School, Cambridge, 2001.

GEORGE A. AKERLOF. "THE MARKET FOR LEMONS: QUALITY UNCERTAINTY AND THE MARKET MECHANISM" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 84, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1970.

GEORGE HOLLAND SABINE. A HISTORY OF POLITICAL THEORY. Holt, Rinehart & Winston, New York, 1961.

GEORGE MORRISEY. MANAGEMENY BY OBJETIVES AND RESULTS FOR BUSINESS AND INDUSTRY. Addison Wesley Publishing Company, Altoona, 1977.

GEREMY C. GREENWOOD Y R. PRESTON MCAFEE. "EXTERNALITIES AND ASYMMETRIC INFORMATION" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMIC. Vol. 106, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1991.

GARY S. BECKER. "A THEORY OF SOCIAL INTERACTIONS" en JOURNAL OF PUBLICAL ECONOMY. Vol. 82, No. 6. University of Chicago Press, Chicago, 1974.

GERÓNIMO DE UZTARIZ. THEÓRICA Y PRÁCTICA DE COMERCIO Y DE MARINA, EN DIFERENTES DISCURSOS Y CALIFICADOS EXEMPLARES; A LA MARCHIA ESPAÑOLA PARA SU PROMPTA RESTAURACIÓN. A. Sánz, Madrid, 1757.

GIOVANNI BATTISTA ANTONELLI. SULLA TEORIA MATEMATICA DELLA ECONOMIA POLITICA. Malfasi, Genoa, 1952.

GIOVANNI BOTERO. LA RELATIONI UNIVERSALI, DIVISE IN SETTE PARTI. A. Vecchio, Venecia, 1618.

GIOVANNI BOTERO. RAZÓN DE ESTADO, CON TRES LIBROS DE LA GRANDEZA DE LAS CIUDADES. Casa de S. Cañas, Burgos, 1603.

GERAINT JOHNES. MULTI-PRODUCT COST FUNCTIONS AND THE FUNDING OF TUITION IN UK UNIVERSITIES. The Management School, Lancaster University, 1995.

GERAINT JOHNES Y JILL JOHNES. "MEASURING THE RESEARCH PERFORMANCE OF UK ECONOMICS DEPARTMENTS: AN APPLICATION OF DATA ENVELOPMENT ANALYSIS" en OXFORD ECONOMIC PAPERS. Vol. 45. No. 2. Oxford University press, Oxford, 1993.

GÉRARD DEBREU. "THE COEFFICIENT OF RESOURCE UTILIZATION" en ECONOMETRICA. Vol. 19, No. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1951.

GÉRARD DEBREU. TEORÍA DEL VALOR: UN ANÁLISIS AXIOMÁTICO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO. Antoni Bosch, Barcelona, 1973.

GERALD MALYNES. A TREATISE OF THE CANKER OF ENGLAND'S COMMONWEALTH. Tudor economic documents, London, 1601.

GERALD MALYNES. CONSUETUDO, VEL, LEX MERCATORIA OR ANTIENT LAW-MERCHANT. Basset, Criswell, Horne & Smith, London 1686.

GERALD MALYNES. ENGLAND'S VIEW, IN THE UNMASKING OF TWO PARADOXES: WITH A REPLICATION UNTO THE ASWER OF MAISTER JOHN BODINE. Ayer Company Publishers, North Stratford, 1972.

GERALD MALYNES. SAINT GEORGE FOR ENGLAND ALLEGORICALLY DESCRIBED. University of Michigan, Ann Arbor, 2004.

GERALD MALYNES. THE MAINTENANCE OF FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH. Waterson, London, 1622.

GERRIT DE GEEST. "THE PROVISION OF PUBLIC GOODS IN APARTMENT BUILDINGS" en INTERNATIONAL REVIEW OF LAW AND ECONOMICS. Vol. 12. Amsterdam, 1992.

GLORIA M. DÍAZ, HERNANDO E. MUTIS Y ERÓTIDA TORO. EFICIENCIA TÉCNICA DE HOSPITALES NIVEL II EN COLOMBIA en REVISTA INGENIERÍA Y COMPETITIVIDAD. Vol. 8. No. 1. Universidad del Valle, Cali, 2006. [bibliotecadigital.univalle.edu.co].

GRAHAM T. ALLISON, JR. "PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT: ARE THEY FUNDAMENTALLY ALIKE IN ALL UNIMPORTANT RESPECTS?" en LANE FREDRICK, CURRENT ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION. St. Martin's Press, New York, 1982.

GUILLAUME-FRANCOIS LE TROSNE. DE L'ORDRE SOCIAL. París, 1777.

GUILLAUME-FRANCOIS LE TROSNE. LIBERTE DU COMMERCE DES GRAINS. Chez les Freres Debure, París, 1777.

GUILLERMO PERRY. "LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE 1974 Y 1975 EN COLOMBIA" en COYUNTURA ECONÓMICA de FEDESARROLLO. Vol. III, No. 3. Fedesarrollo, Bogotá, noviembre de 1977.

GUNNAR MYRDAL. LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LA POLITICA FISCAL. Aguilar, Madrid, 1962.

H. GEOFFREY BRENNAN Y MARILYN R. FLOWERS. "ALL NG UP ON CLUBS: SOME NOTES ON THE CURRENT STATUS OF CLUB THEORY" en PUBLIC FINANCE QUARTERLY. Vol. 8, No. 2. State Audit Office of Hungary, Budapest, 1980.

H. PEYTON YOUNG. "GROUP CHOICE AND INDIVIDUAL JUDGEMENTS" en PERSPECTIVES ON PUBLIC CHOICE de DENNIS C. MUELLER. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

HA JOON CHANG. "THE ECONOMICS AND POLITICS OF REGULATION" in CAMBRIDGE JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 21. No. 6. Oxford University Press, Oxford, 1997.

HAL G. RAINEY, ROBERT W. BACKOFF Y CHARLES H. LEVINE. "COMPARING PUBLIC AND PRIVATE ORGANIZATIONS" en PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW. Vol. 36, No. 2. Marzo-abril. American Society for Public Administration, Washington, 1976.

HAL RONALD VARIAN. ANÁLISIS MICROECONÓMICO. Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

HENRI-CHARLES PUECH. LAS RELIGIONES ANTIGUAS. Siglo XXI, Madrid, 1983.

HENRY HIGGS. LOS FISIOCRATAS. Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

HARALD HAGEMANN, MICHAEL LANDESMAN Y ROBERTO SCAZZIERI. THE ECONOMICS OF STRUCTURAL CHANGE. Vol. I y II. M. G. Books, Bodmin Cornwall, Oxford, 2003.

HARNOLD HOTELLING. "THE GENERAL WELFARE IN RELATION TO PROBLEMS OF TAXATION AND OF RAILWAY AND UTILITY RATES" en ECONOMETRICA. Vol. 6, No. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1938.

HAROLD DEMSETZ. "THE COST OF TRANSACTING" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 82, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1968.

HAROLD DEMSETZ. "THE PRIVATE PRODUCTION OF PUBLIC GOODS" en JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS. Vol. 13. University of Chicago Press, Chicago, 1970.

HAROLD O. FRIED, C. A. KNOX LOVELL Y SHELTON S. SCHMIDT (Ed.). THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY: TECHNIQUES AND APPLICATIONS. Oxford University Press, Oxford, 1993.

HARVEY LEIBENSTEIN. "ALLOCATIVE EFFICIENCY VS. X- EFFICIENCY" en THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 56. No. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1966.

HERBERT SIMON. "THEORIES OF BOUNDED RATIONALITY" en DECISION AND ORGANIZATION de C. B. MCGUIRE Y ROY RADNER. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1972.

HERMANN HEINRICH GOSSEN. DIE ENTWICKELUNG DER GESETZE DES MENSCHLICHEN VERKEHRS, UND DER DARAUS FLIEBENDEN REGELN FÜR MENSCHLICHES HANDELN (EXPOSICIÓN DE LAS LEYES DEL INTERCAMBIO). R. L. Prager, Berlín, 1889.

HERODOTO. LOS NUEVE LIBROS DE LA HISTORIA. Sarpe, Madrid, 1983.

HESIODORO. TEOGONÍA. TRABAJOS Y DÍAS. ESCUDO. CERTAMEN. Alianza, Madrid, 1988.

HOMERO CUEVAS. INTRODUCCION A LA ECONOMÍA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992.

HUMBERTO SALCEDO COLLANTES. "COMENTARIOS SOBRE OBRAS PÚBLICAS" en VII CONFERENCIA DEL CUTMA. Ministerio de Obras Públicas, Bogotá, noviembre 2 de 1977. Mimeógrafo.

IRVING BARNARD. LAS FUNCIONES DE LOS ELEMENTOS DIRIGENTES. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

IAN MOLHO. THE ECONOMICS OF INFORMATION: LYING AND CHEATING IN MARKETS AND ORGANIZATIONS. Blackwell, Oxford, 1997.

IAN RODERICK MACNEIL. CONTRACTS: EXCHANGE TRANSACTIONS AND RELATIONS. Foundation Press, Mineola, 1978.

IRVING FISHER. ECONOMÍA POLÍTICA GEOMÉTRICA O NATURALEZA DEL CAPITAL Y DE LA RENTA. La Española Moderna, Madrid, 1922.

IRVING FISHER. LA ILUSIÓN DE LA MONEDA ESTABLE. Oriente, Madrid, 1930.

IRVING FISHER. MATHEMATICAL INVESTIGATIONS IN THEORY OF VALUE AND PRICES. MacMillan, New York, 1930.

IRVING FISHER. THE THEORY OF INTEREST. MacMillan, New York, 1930.

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS FODA. IPN, Dirección de Planeación y Organización, México D. F., 2002.

INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISP). "AVANZA PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS" en FORO NACIONAL: 'SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, UNA DÉCADA DE MISERIA Y EXCLUSIÓN. ISP, Cali, 2004. [www.moir.org.co].

INTERNATIONAL MONETARY FUND. ISLAMIC FINANCE GEARS UP, FINANCE AND DEVELOPMENT. Vol. 42, No. 4. December. IMF, Washington, 2005.

JACK HIRSHLEIFER. "FROM WEAKEST-LINK TO BEST-SHOT: THE VOLUNTARY PROVISION OF PUBLIC GOODS" en PUBLIC CHOICE. Vol 41, No. 3. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1983 [UCLA. Economics Online Papers. No. 197. UCLA, Department of Economics. http://netec.mcc.ac.uk].

JACK HIRSHLEIFER. "ON THE THEORY OF OPTIONAL INVESTMENT DECISION" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 66, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1958.

JACK WISEMAN. "THE THEORY OF PUBLIC UTILITY PRICE: AN EMPTY BOX" en OXFORD ECONOMIC PAPERS. Vol. 9, No. 1. Oxford University press, Oxford, 1957. Pp.56-74.

JACK WISEMAN. "UNCERTAINTY, COSTS AND COLLECTIVIST ECONOMIC PLANNING" en ECONOMICA. Vol. 20, No. 78. London School of Economics and Political Science, London, 1953.

JACOB VINER. "PENSAMIENTO MERCANTILISTA" en ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Aguilar, Madrid, 1975.

JACOBO BURCKHARDT. DEL PAGANISMO AL CRISTIANISMO: LA ÉPOCA DE CONSTANTINO EL GRANDE. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

JAIME VIDAL PERDOMO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Biblioteca Banco Popular, Cali, 1977.

JAMES DUESENBERRY. BUSINESS CYCLES AND ECONOMIC GROWTH. MacGraw Hill, Nueva York, 1958.

JAMES E. MEADE. "EXTERNAL ECONOMIES AND DISECONOMIES IN A COMPETITIVE SITUATION" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 62. Royal Economic Society, London, 1952.

JAMES E. TOBIN. "LIQUIDITY PREFERENCE AS BEHAVIOUR TOWARDS RISK" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Ser. 2, Vol. 25, No. 67. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1958.

JAMES E. TOBIN Y STEPHEN S. GOLUB. MONEY, CREDIT AND CAPITAL. Irwin & McGraw-Hill, Boston, 1998.

JAMES JONDROW, C. A. KNOX LOVELL, IVAN S. MATEROV Y PETER SCHMIDT. "ON THE ESTIMATION OF TECHNICAL INEFFICIENCY IN THE STOCHASTIC FRONTIER PRODUCTION FUNCTION MODEL" en JOURNAL OF ECONOMETRICS. Vol. 19. Elsevier BV North-Holland, Amsterdam, 1982.

JAMES M. BUCHANAN. LA PERSPECTIVA DE ELECCIÓN PÚBLICA [www.eumed.net].

JAMES M. BUCHANAN. "PUBLIC GOODS IN THEORY AND PRACTICE: A NOTE ON THE MINASIAN-SAMUELSON DISCUSSION" en JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967.

JAMES M. BUCHANAN. THE ECONOMICS AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER. University Michigan Press, Ann Arbor, 1991.

JAMES M. BUCHANAN. "UNA TEORÍA ECONÓMICA DE LOS CLUBES" en MICROECONOMÍA de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973 [JAMES M. BUCHANAN. "AN ECONOMIC OF THEORY CLUBS" en ECONOMICA (New Series). Vol. 32. London School of Economics and Political Science, London, 1965].

JAMES M. BUCHANAN Y GORDON TULLOCK. THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY. University Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

JAMES M. BUCHANAN Y ROBERT D. TOLLISSON. THE THEORY OF PUBLIC CHOICE II. University Michigan Press, Ann Arbor, 1984.

JAMES M. BUCHANAN Y YONG J. YOON. THE RETURN TO INCREASING RETURNS. University Michigan, Ann Arbor, 1994.

JAMES R. MARCHAND Y KEITH P. RUSSEL. "EXTERNALITIES, LIABILITY AND RESOURCE ALLOCATION" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 63. American Economic Association, Pittsburgh, 1973.

JAMES STEUART. THE WORKS POLITICAL METAPHISICAL AND CHRONOLOGICAL. General Books LLS, Menphis, 2009.

JAMES W. FRIEDMAN. TEORÍA DE JUEGOS CON APLICACIÓN A LA ECONOMÍA. Alianza Universidad, Madrid, 1991.

JAN TINBERGEN. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JAN TINBERGEN. PLANIFICACIÓN CENTRAL. Aguilar, Madrid, 1968.

JAVIER DÍAZ BAY, PABLO CONEGLIANO QUIROGA Y AGUSTÍN CUARANDA. "ELECCION RACIONAL: PREFERENCIAS ORDINALES E INCONSISTENCIA CARDINAL. UNABORDAJE EMPIRICO" [academia.edu].

JEAN-BAPTISTE SAY. A TRATISE POLITICAL ECONOMY: OR THE PRODUCTION, DISTRIBUTION AND CONSUMPTION OF WEALTH. C. R. Prinsep, Boston, 1821.

JEAN-BAPTISTE SAY. CATECHISME D'ECONOMIE POLITIQUE. Grapelet, París, 1815.

JEAN-BAPTISTE SAY. CURS COMPLET D'ECONOMIE POLITIQUE PRACTIQUE. Société Tipographique Belge, Bruselas, 1844.

JEAN-BAPTISTE SAY. LETTERS TO THOMAS ROBERT MALTHUS ON POLITICAL ECONOMY AND STAGNATION OF COMMERCE. G. Harding's Bookshop, Londrés, 1936.

JEAN-BAPTISTE SAY. PETIT VOLUME CONTENANT QUELQUES APPERÇUS DES HOMMES ET DE LA SOCIETE. Deterville, París, 1818.

JEAN-BAPTISTE SAY. TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA. V. Oliva, Gerona, 1839 [JEAN-BAPTISTE SAY. A TRATISE POLITICAL ECONOMY: OR THE PRODUCTION, DISTRIBUTION AND CONSUMPTION OF WEALTH. C. R. Prinsep, Boston, 1821].

JEAN BODIN. LE VIE CHERE AU XVI SIECLE. LE RESPONDE DE JEAN BODIN A M. MALESTROIT. Henry Hausper, París, 1932.

JEAN BODIN. LES SIX LIVRES DE LA REPUBLIQUE. Chez I. Du Puys, París, 1576.

JEAN BATISTE COLBERT. LETTRES INSTRUCTIONS ET MÉMOIRES DE COLBERT. P. Clement, París, 1873.

JEAN JACQUES LAFFONT Y JEAN TIROLE. A THEORY OF INCENTIVES IN PROCUREMENT AND REGULATION. MIT Press, Cambridge, 1993.

JEAN-JAQUES ROUSSEAU. DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS HOMBRES. EL CONTRATO SOCIAL. Orbis, Barcelona, 1971.

JEAN TIROLE. LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL. Ariel Economía, Barcelona, 1990 [JEAN TIROLE. THE THEORY OF INDUSTRIAL ORGANIZATION. MIT Press, Cambridge, 1988. JEAN TIROLE. TEORIA DELL´ORGANIZZAZIONE DELL´IMPRESA: TEORIA DELL´IMPRESA, ANALISI TEORICA DEI MERCATI: MONOPOLIO, OLIGOPOLIO E CONCORRENZA. INTERAZIONE STRATEGICA E TEORIA DEI GIOCHI. HOEPLI, Milano, 1995].

JEFFREY D. GREENE. "HOW MUCH PRIVATISATION: A RESEARCH NOTE EXAMINING THE USE OF PRIVATISATION BY CITIES IN 1982 Y 1992" en POLICY STUDIES JOURNAL. Vol. 24. Wiley-Blackwell, New York, 1996. Pp. 632-640.

JEFFREY D. SACHS Y FELIPE LARRAÍN B. MACROECONOMÍA EN LA ECONOMÍA GLOBAL. Prentice Hall Hispanoamérica, México, 1994.

JEROME BOOT. LA PRIVATIZACIÓN COMO HERRAMIENTA. BID, Washington, 1993.

JESÚS SILVA HERZOG. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO: SOCIAL DE LA ANTIGÜEDAD AL SIGLO XVI. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

JESÚS SILVA HERZOG. TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO (1518-1817). Fondo de Cultura Económica, México, 1950.

JOAN VIOLET ROBINSON. ECONOMÍA DE LA COMPETENCIA IMPERFECTA. Martínez Roca, Barcelona, 1973.

JOAN VIOLET ROBINSON. ENSAYOS SOBRE ANÁLISIS ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JOAN VIOLET ROBINSON. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA MARXISTA. Siglo XXI, México, 1969.

JOAN VIOLET ROBINSON. PROBLEMAS DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL SOCIALISMO. Fondo Cultura Económica, Bogotá, 1976.

JOAN VIOLET ROBINSON. RELEVANCIA DE LA TEORÍA ECONÓMICA. Martínez Roca, Barcelona, 1976.

JOAQUÍN LLANOS ENTREPUEBLOS. TEXTOS ECONÓMICOS EN TOMÁS DE AQUINO. USTA, Bogotá, 1982.

JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. INTEREST AND PRICES: A STUDY OF THE CAUSES REGULATING THE VALUE OF MONEY. McMillan, London, 1896.

JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. FIANZTHEORETISCHE UNTERSUCHUNGEN UND DAS STEUERWESEN SCHWEDENS. Jena, Alemania, 1896.

JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. LECCIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA. Aguilar, Madrid, 1963.

JOHAN GUSTAF KNUT WICKSELL. VALUE, CAPITAL AND RENT. Augustus M. Kelley, New York, 1970.

JOHANN HEINRICH VON THÜNEN. DER ISOLIERTE STAAT IN BEZIEHUNG AUF LANDWIRTSCHAFT UND NATIONALÖKONOMIE. Hermann Schumacher Zarchlin, Wigant, Hempel & Parey, Berlin, 1875.

JOHANNES BURIDANUS (JEAN BURIDAN). COMPENDIUM TOTIUS LOGICAE. Minerva, Frankfurt, 1965.

JOHANNES BURIDANUS (JEAN BURIDAN). SUMMULA DE DIALECTICA. Petrus de Quarengiis, Burgomensis, 1499.

JOHN D. DONAHUE. THE PRIVATIZATION DECISION: PUBLIC ENDS, PRIVATE MEANS, BASIC BOOKS. Publisher, New York, 1989.

JOHN F. DUE. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS IMPUESTOS. El Ateneo, Buenos Aires, 1972.

JOHN FORBES NASH, JR. A SIMPLE THREE-PERSON POKER GAME: CONTRIBUTIONS TO THE THEORY OF GAMES. Princeton University, Princeton, 1950.

JOHN FORBES NASH, JR. "NON COOPERATIVE GAMES" en ANNALS OF MATHEMATICS. Vol. 54, No. 2. JSTOR, Journal Storage, New York, 1951.

JOHN FORBES NASH, JR. THESIS. Princeton University, Princeton, 1950.

JOHN FORBES NASH, JR. "TWO PERSON COOPERATIVE GAMES" en ECONOMETRICA. Vol. 21. Universidad de Chicago, Chicago, 1953.

JOHN FORBES NASH JR., GERHARD K. KALISCH, JOHN W. MILNOR Y D. E. NERING. "SOME EXPERIMENTAL N-PERSON GAMES" en DECISION PROCESSES de ROBERT MCDOWELL THRALL, CLYDE H. COOMBS Y R. L. DAVIS. John Wiley, New York, 1954.

JOHN LOCKE. CONSIDERACIONES SOBRE LA BAJA DEL INTERÉS Y EL ALZA EN EL VALOR DEL DINERO en TRES SIGLOS DE PENSAMIENTO ECONOMICO (1718-1817) de JESÚS SILVA HERZOG. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.

JOHN LOCKE. ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL. Alba, Madrid, 1987.

JOHN LOCKE. SEVERAL PAPERS RELATING TO MONEY, INTEREST AND TRADE. A. y J. Churchill, Londres, 1696.

JOHN MAYNARD KEYNES. A TRACT ON MONETARY REFORM. McMillan, Londres, 1924.

JOHN MAYNARD KEYNES. A TREATISE ON MONEY. Harcourt, Brace & Co., Londres, 1930.

JOHN MAYNARD KEYNES. "ALFRED MARSHALL" en OBRAS ESCOGIDAS de ALFRED MARSHALL. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

JOHN MAYNARD KEYNES. CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA. Ariel, Barcelona, 1982.

JOHN MAYNARD KEYNES. ESSAYS IN BIOGRAPHY. Hart-Davis, Londres, 1951.

JOHN MAYNARD KEYNES. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1987.

JOHN MAYNARD KEYNES. "ROBERT MALTHUS (1766-1835) EL PRIMER ECONOMISTA DE CAMBRIDGE" prólogo de PRIMER ENSAYO SOBRE LA POBLACIÓN de ROBERT MALTHUS. Alianza Editorial, Madrid, 1966.

JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JOHN RICHRAD HICKS. "THE VALUATION OF THE SOCIAL INCOME" en ECONOMICA. Vol. 26, No. 7. London School of Economics and Political Science, London, 1940.

JOHN RICHRAD HICKS. VALOR Y CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

JOHN STUART MILL. AUTOBIOGRAFÍA. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1948.

JOHN STUART MILL. CONSIDERACIONES SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

JOHN STUART MILL. EL UTILITARISMO. Aguilar, Buenos Aires, 1968.

JOHN STUART MILL. ELEMENTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Miguel de Burgos, Madrid, 1831.

JOHN STUART MILL. ESTUDIOS SOBRE LA RELIGIÓN. La España Moderna, Madrid.

JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA CON ALGUNAS DE SUS APLICACIONES A LA FILOSOFÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

JOHN STUART MILL. SISTEMA DE LA LÓGICA. Rivadeneira, Madrid, 1953.

JOHN STUART MILL. SOBRE LA LIBERTAD. Alianza Editorial, Madrid, 1970.

JOHN STUART MILL. SISTEMA DE LA LÓGICA. Rivadeneira, Madrid, 1858.

JOHN STUART MILL. SOBRE LA LIBERTAD. Alianza Editorial, Madrid, 1970.

JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JONATHAN BENDOR, SERGE TAYLOR Y ROLAND VAN GAALEN. "POLITICIANS, BUREAUCRATS AND ASYMMETRICAL INFORMATION" en AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE. Vol. 31, No. 4. Rice University, Houston, 1987.

JORA R. MINASIAN. "PUBLIC GOODS IN THEORY AND PRACTICE REVISITED" en JOURNAL OF LAW ANDECONOMICS. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967.

JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. "BOGOTÁ: ¿DAMA ENCOPETADA O POBRE VIEJECITA?". Periódico LA REPÚBLICA, 4 de abril de 1991.

JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL. Investigación para optar al título de Doctor en Derecho (Ph. D., Philosophiae Doctor), otorgado por la Universidad Externado de Colombia. U. Externado de Colombia, Bogotá, 2009.

JORGE GÓMEZ RICARDO. PRESUPUESTO PÚBLICO COLOMBIANO: INSTRUMENTO PARA LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA FINANCIERA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

JOSÉ AYALA ESPINO. INSTITUCIONES Y ECONOMÍA: UNA INTRODUCCIÓN AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

JOSEPH A. SCHUMPETER. HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO. Ariel, Barcelona, 1971.

JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO. Ariel, Barcelona, 1971.

JOSEPH AUGUSTINE GANLEY Y JOHN S. CUBBIN. PUBLIC SECTOR EFFCIENCY MEASUREMENT-APPLICATIONS OF DARA ENVELOPMENT ANALYSIS. North-Holland. Amsterdam, 1992.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993 [JOSEPH EUGENE STIGLITZ. THE ECONOMIC ROLE OF STATE. Basil Blackwell Blackwell, Oxford, 1989].

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "EQUILIBRIUM IN PRODUCT MARKETS WITH IMPERFECT INFORMATION" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 69, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1979.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "IMPERFECTIONS IN THE CAPITAL MARKET" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 75, No. 3. University of Chicago, Chicago, 1967.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO. Antonio Bosch, Barcelona, 1992.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "MONOPOLY, NON-LINEAR PRICING AND IMPERFECT INFORMATION: THE INSURANCE MARKET" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Vol. 44, No. 3. Oxford Journals

& Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm, 1977.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "PRINCIPAL AND AGENT" in THE NEW PALGRAVE: ALLOCATION, INFORMATION AND MARKETS, de J. EATWELL Y OTROS. MacMillan Press, Londres, 1989.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "RISK, INCENTIVES AND INSURANCE: THE PURE THEORY OF MORAL HAZARD" en GENEVA PAPERS ON RISK AND INSURANCE. Vol.8, No. 1. Geneva Association & European Group of Risk and Insurance Economists, Basingstoke, 1983.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "THE ECONOMICS OF INFORMATION" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 69, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1961.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. TRANSPARENCY IN GOVERNMENT en THE RIGHT TO TELL. World Bank Institute, Washington, 2002.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "THE ECONOMICS OF INFORMATION" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 69, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1961.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "THE THEORY OF LOCAL PUBLIC GOODS" en THE ECONOMICS OF PUBLIC SERVICES de FELDSTEIN e INMAN. MacMillan, London, 1977.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ Y ANDREW WEISS. "CREDIT RATIONING IN MARKETS WITH IMPERFECT INFORMATION" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 71, No. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1981.

JOSIAH CHILD. A NEW DISCOURSE OF TRADE. T. Sowle, London, 1698.

JUAN DE MARIANA. DEL REY Y DE LA INSTITUCION REAL en OBRAS DEL PADRE. Atlas, Madrid, 1950.

JUAN DE MARIANA. LA DESIGUALDAD REAL Y LA EDUCACION DEL REY. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

JUAN DE MARIANA. OBRAS COMPLETAS. Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1854.

JUAN DE MEDINA. DE LA ORDEN QUE EN ALGUNOS PUEBLOS DE ESPAÑA SE HA PUESTO EN LA LIMOSNA PARA EL REMEDIO DE LOS VERDADEROS POBRES. Imprenta Real de la Gaceta, Madrid, 1766.

KARL MARX. BIBLIOGRAFÍA DEL MANIFIESTO COMUNISTA. Compañía General de Ediciones, México, 1966.

KARL MARX. CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970.

KARL MARX. CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. MISERIA DE LA FILOSOFÍA. Nacional, México, 1973.

KARL MARX. CRÍTICA DE LA FILOSOFÍA DEL ESTADO DE HEGEL. Grijalbo, México, 1968.

KARL MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

KARL MARX. EL DIECIOCHO BRUMARIO DE LUIS BONAPARTE. Ariel, Barcelona, 1968.

KARL MARX. FORMACIONES ECONÓMICAS PRECAPITALISTAS. Platina, Buenos Aires, 1966.

KARL MARX. HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

KARL MARX. LA LUCHA DE CLASES EN FRANCIA. Ciencia Nueva, Madrid, 1967.

KARL MARX. OBRAS ESCOGIDAS. Lenguas Extranjeras, Moscú, 1955.

KARL MARX. TEORÍA DE LA PLUSVALÍA. Montaña, Madrid, 1974.

KARL MARX. TEXTOS 1837-1847. Eris, Bogotá, 1978.

KARL MENGER. GRUNDSÄTZE DER VOLKSWIRTSCHAFTLEHRE. London School of Economics, London, 1936.

KARL MENGER. "MARGINALISMO AUSTRIACO Y ECONOMÍA MATEMÁTICA" en CUARERNOS ECONÓMICOS. No. 29. ICE, Madrid, 1985.

KARL MENGER. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Unión Editorial, Madrid, 1997.

KARL MENGER. "WEITERE BEMERKUNGEN ZU DEN ERTRAGSGESETZEN" en ZEITSCHRIFT FÜR

NATIONALÖKONOMIE. Vol. 7. Austrian School of Economics, Vienna, 1936.

KELVIN LANCASTER. CONSUMER DEMAND: A NEW APPROACH. Columbia University, New York, 1971.

KEN BINMORE. FUN AND GAMES: A TEXT ON GAME THEORY. D. C. Hearth, Lexington, 1992.

KENNETH JOSEPH ARROW. ASPECTS OF THE THEORY OF RISK. Academic Bookstore, Helsinki, 1965.

KENNETH JOSEPH ARROW. "COMMENTARIES TO U. S. NEWS AND WOLD REPORT". Transcrito en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, Volumen I, Fascículo I, 1983.

KENNETH JOSEPH ARROW. ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES. Planeta - Agostini, Barcelona, 1994 [KENNETH JOSEPH ARROW. SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUALS VALUES. Willey, New York, 1963].

KENNETH JOSEPH ARROW. ESSAYS IN THE THEORY OF RISK-BEARING. North Holland, London, 1970.

KENNETH JOSEPH ARROW. "THE ORGANIZATION OF ECONOMIC ACTIVITY: ISSUES PERTINENT TO THE CHOICE OF MARKET VERSUS NON-MARKET ALLOCATION" en PUBLIC EXPEDITURES AND POLICY ANALYSIS de ROBERT H. HAVEMAN Y JULIUS MARGOLIS. Markham, Chicago, 1970.

KENNETH JOSEPH ARROW. "THE PROPERTY RIGHTS DOCTRINE AND DEMAND REVELATION UNDER INCOMPLETE INFORMATION" en ECONOMICS AND HUMAN WELFARE de MICHAEL J. BOSKIN. Academic Press, New York, 1979.

KENNETH JOSEPH ARROW Y FRANK HORACE HAHN. ANÁLISIS GENERAL COMPETITIVO. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1977.

KENNETH JOSEPH ARROW Y HERVÉ RAYNAUD. OPCIONES SOCIALES Y TOMA DE DECISIONES MEDIANTE CRITERIOS MÚLTIPLES. Alianza Editorial, Madrid, 1989.

KENNETH SMALL, JAMES WANSLEY Y MATTHEW HOOD. THE IMPACT OF SECURITY CONCENTRATION ON ADVERSE SELECTION COSTS AND LIQUIDITY: AN EXAMINATION OF EXCHANGE TRADED FUNDS en JOURNAL OF ECONOMICS AND FINANCE. Vol. 36, No. 2. Academy of Economics and Finance (AEF), Charleston, 2012. Online: [http://link.springer.com/journal/].

LA PRIVATIZACIÓN [www.monografias.com].

LAUCHLIN CURRIE. DESARROLLO ECONÓMICO ACELERADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

LAUCHLIN CURRIE. EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO: EL CASO COLOMBIANO. CEREC, Bogotá, 1984.

LAURENT WEILL. "MEASURING COST EFFICIENCY IN EUROPEAN BANKING: A COMPARISON OF FRONTIER TECHNIQUES" en JOURNAL OF PRODUCTIVITY ANALYSIS. Vol. No. 21. Springer International Publishing, New York, 2004.

LAWRENCE KLEIN R. "COMENTARIOS" de U. S. NEWS AND WOLD REPORT. Transcritos en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, 1983. Vol. I, Fascículo I.

LAWRENCE KLEIN R. LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

LAWRENCE KLEIN R. THE KEYNESIAN REVOLUTION. MacMillan, Nueva York, 1947.

LAWRENCE KLEIN Y A. S. GOLDBERGER. AN ECONOMETRIC MODEL OF THE UNITED STATES. North Holland Publishing, Amsterdam, 1955

LEÓN HOMO. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ROMANAS, DE LA CIUDAD AL ESTADO. UTEHA, México, 1958.

LEONID HURWICZ. "ON INFORMATIONALLY DECENTRALIZED SYSTEMS" en DECISION AND ORGANIZATION: VOLUME IN HONOR OF JACOB MARSCHAK (STUDIES IN MATHEMATICAL AND MANAGERIAL ECONOMICS) de C. B. MCGUIRE Y ROY RADNER. North Holland, Amsterdam, 1972.

LIBARDO RODRÍGUEZ. DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. Temis, Bogotá, 2005.

LOUIS AUGUSTO BLANQUI. LOS ENEMIGOS DE LA LIBERTAD Y DE LA FELICIDAD DEL PUEBLO en EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX. Grijalbo, México, 1969.

LOUIS AUGUSTO BLANQUI. OEUVRES COMPLÈTES. Galilée, París, 1977.

LUCIANO FANTI. "INEFFICIENZA TECNICA E DI SCALA: UN'APPLICAZIONE ALL'INDUSTRIA ITALIANA DI UNA FRONTIERA FLESSIBILE DI PRODUZIONE" en L'INDUSTRIA. Vol. 18, No. 2. Il Molino, Bologna, 1997.

LUIGI L. PASINETTI Y ROBERTO SCAZZIERI. CAPITAL THEORY: PARADOXES, THE NEW PALGRAVE: A DICTIONARY OF ECONOMICS. Macmillan & Stockton, London, 1987.

LUIS DE MOLINA. LA TEORÍA DEL PRECIO JUSTO. Nacional, Madrid, 1981.

LUIS DE MOLINA. LOS SEIS LIBROS DE LA JUSTICIA Y EL DERECHO. José Luís Cosano, Madrid, 1941.

MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE JR. LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974. Banco Popular, Bogotá, 1977.

MALCOLM GILLIS. "REFORMA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS MUNICIPALES - TRIBUTACIÓN DE LOS SERVICIOS E IMPUESTOS DE TIMBRE" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República. Bogotá, 1974.

MAO TSE TUNG (MAO ZEDONG). OBRAS ESCOGIDAS. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín (Beijing), 1976.

MANCUR OLSON. LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA: BIENES PÚBLICOS Y LA TEORÍA DE GRUPOS. Limusa & Noriega, México, 1992. [MANCUR OLSON. THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION. Harvard University Press, Cambridge, 1965].

MARC BLOCH. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

MARCEL SIMON Y ANDRÉ BENOIT. EL JUDAÍSMO Y EL CRISTIANISMO ANTIGUO. Labor, Barcelona, 1972.

MARCO ANTONIO. MEDITACIONES. Alianza, Madrid, 1987.

MARGARET F. W. JOSEPH. "THE EXCESS BURDEN OF INDIRECT TAXATION" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Vol. 6, No. 3. Oxford Journals & Institute for International Economic Studies Stockholm University, Stockholm (Sweden), 1939.

MARÍA CARMEN ESPAÑA BOQUERA. SERVICIOS AVANZADOS DE TELECOMUNICACIÓN. Díaz de Santos, Madrid, 2003. Pp. 739-756.

MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. ÉLEMENTS D'ÉCONOMIE POLITIQUE PURE: OU THÉORIE DE LA RICHIESSE SOCIALE. R. Pichon et R. Durand-Auzias, París, 1926.

MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. ÉLEMENTS OF PURE ÉCONOMICS. Irwin, Homewood, 1954.

MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. ETUDES D'ECONOMIE POLITIQUE APPLIQUEE. Gaston Leduc, París, 1936.

MARIE-ESPRIT-LEON WALRAS. ÉTUDES D'ÉCONOMIE SOCIALE: THÉORIE DE LA RÉPARTITION DE LA RICHIESSE SOCIALE. F. Rouge, Lausanne, 1936.

MARIO BALDASSARRI, ALFREDO MASCHIATI E DIEGO PIACENTINO. THE PRIVATIZATION OF PUBLIC UTILITIES: THE CASE OF ITALY. MacMillan, Houndmills, 1997.

MARK BLAUG. TEORÍA ECONÓMICA DE RICARDO. Ayuso, Madrid, 1973.

MARQUIS DE MIRABEAU, VÍCTOR RIQUETTI. PHILOSOPHIE RURALE. 1763.

MARQUIS DE MIRABEAU, VÍCTOR RIQUETTI. THEORIE DE L'IMPOT en LES MIRABEAU. L. y C. Lomenie, París, 1891.

MARTIN CARNAP. INNOVATIONSENTWICKLUNG IM LANDWIRTSCHAFTLICHEN SEKTOR DURCH SWAP en BETEILIGUNG VON ZIELGRUPPEN AN DER NATIONALEN AGRARFORSCHUNG IN ENTWICKLUNGSLAENDERN PREUSS de HANS-JOACHIM A. PREUSS Y GÜNTER STEINACKER. University of Giessen, Giessen -Germany-, 1993.

MARTIN C. MCGUIRE. "PRIVATE GOOD CLUBS AND PUBLIC GOOD CLUBS: ECONOMIC MODELS OF GROUP FORMATION" en SWEDISH JOURNAL OF ECONOMICS de THE SCANDINAVIAN

JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 74, No. 1. Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 1972.

MARTIN CARNAP. MEANING AND NECESSITY: A STUDY IN SEMANTICS AND MODAL LOGIC. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

MARTIN I. WEITZMAN. "FREE ACCESS VS. PRIVATE OWNERSHIPS AS ALTERNATIVE SYSTEMS FOR MANAGING COMMON PROPERTY" en JOURNAL OF ECONOMIC THEORY. Vol. 8, No. 2. Elsevier, Karl Shell, Cornell University, Uris Hall Ithaca, 1974.

MARTIN J. OSBORNE. AN INTRODUCTION TO GAME THEORY. MIT, Cambridge, 1994.

MARTIN J. OSBORNE Y ARIEL RUBINSTEIN. A COURSE IN GAME THEORY. MIT, Cambridge, 1994.

MARTIN PAULY. "CLUBS, COMMONALITY AND THE CORE" en ECONOMICA. Vol. 34. London School of Economics and Political Science, London, 1967.

MARTIN PAULY. "CORES AND CLUBS" en PUBLIC CHOICE. Vol. 9. Locke Institute, Virginia, 1970.

MARTIN PAULY. "OPTIMALITY, PUBLIC GOODS AND LOCAL GOVERNMENT" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 78. University of Chicago, Chicago, 1970.

MATTHEW RABIN. "RISK AVERSION AND EXPECTED UTILITY THEORY: A CALIBRATION THEOREM" en ECONOMETRICA. Vol. 68, No. 5. Universidad de Chicago, Chicago, 2000.

MERCIER DE LA RIVIERE. L'INTERET GENERAL DE L'ETAT; OU LA LIBERTE DU COMMERCE DES BLES, DEMONTREE CONFORME AU DROIT NATUREL; AU DROIT PUBLIC DE LA FRANCE; AUX LOIS FONDAMENTALS DU ROYAUME; A L'INTERET COMMUN DU SOUVERAIN & DE SES SUJETS DANS TOUS LES TEMPS: AVEC LA REPUTATION D'UN NOUVEAU SYSTEME. Chez Desaint, París, 1770.

MICHAEL HECHTER Y KARL-DIETER OPP. SOCIAL NORMS. Russell Sage Foundation, New York, 2001.

MICHAEL JAMES FARRELL. "THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY" en JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY. Vol. 120, series A, parte III. Royal Statistical Society, Wiley-Blackwell, London, 1957.

MICHAEL JAMES FARRELL Y M. FIELDHOUSE. "ESTIMATING EFFICIENT PRODUCTION FUNCTIONS UNDER INCREASING RETURN TO SCALE" en JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY. Vol. 125, series A. Royal Statistical Society, London, 1962.

MICHELE AINIS (a cura de). DIZIONARIO COSTITUCIONALE. Lateza, Bari, 2000.

MILTON FRIEDMAN. A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY. Fordham University, New York, 1960.

MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. RIALP, Madrid, 1966.

MILTON FRIEDMAN. DOLAR T DEFICIT. Emecé, Buenos Aires, 1971.

MILTON FRIEDMAN. ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POSITIVA. Gredos, Madrid, 1967.

MILTON FRIEDMAN. TEORÍA DE LOS PRECIOS: APUNTES PARA CURSO EN LA UNIVERSIDAD DE CHICAGO. Alianza Editorial, Madrid, 1976.

MILTON FRIEDMAN. "THE ROLE OF MONETARY POLICY" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. American Economic Association, Pittsburgh, 1968.

MILTON FRIEDMAN. UN PROGRAMA DE ESTABILIDAD MONETARIA Y REFORMA BANCARIA. Deusto, Bilbao, 1962.

MILTON FRIEDMAN Y LEONARD JIMMIE SAVAGE. "THE UTILITY ANÁLISIS OF CHOISES INVOLVING RISK" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol 56, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1948.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1979.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO: INFORME FINAL. Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986.

MISIÓN SIGLO XXI. EL FUTURO DE LA CAPITAL. UN ESTUDIO DE PROSPECTIVA URBANA: TRANSPORTE URBANO. Mimeógrafo, estudio preliminar, Bogotá, 1992.

MOHAMMED KHALED I. BADER, SHAMSHER MOHAMAD, MOHAMMED ARIFF Y TAUFIQ HASSAN. "COST, REVENUE AND PROFIT EFFICIENCY OF ISLAMIC VERSUS CONVENTIONAL

BANKS: INTERNATIONAL EVIDENCE USING DATA ENVELOPMENT ANALYSIS" en ISLAMIC ECONOMIC STUDIES. Vol. 15. No. 2. Islamic Economic and Finance, Rajab, 2008.

MOHAMMED KHALED I. BADER, SHAMSHER MOHAMAD, MOHAMMED ARIFF Y TAUFIQ HASSAN. "COST, REVENUE AND PROFIT EFFICIENCY OF ISLAMIC VERSUS CONVENTIONAL BANKS: INTERNATIONAL EVIDENCE USING FINANCIAL RATIOS APPROACH" en PAPER SUBMITTED TO THE SPECIAL ISSUE ON PERFORMANCE ANALYSIS OF THE ISLAMIC BANKING AND FINANCIAL INDUSTRY, REVIEW OF ISLAMIC ECONOMICS. Vol. 11. No. 1. Islamic Business and Finance, London, 2007.

MYMA WOODERS. "THE TIEBOUT HYPOTHESIS: NEAR OPTIMALITY IN LOCAL PUBLIC GOOD ECONOMIES" en ECONOMETRICA. Vol. 48, No. 6. Universidad de Chicago, Chicago, 1980.

NASSAU WILLIAM SENIOR. OUTLINE OF THE SCIENCE OF POLITICAL ECONOMY. Library of Economics Reprint, Oxford, 1938.

NICOLÁS BAUDEAU. EPHEMERIDES. BiblioBazaar, Universidad Nacional Mayor De San Marcos, Lima, 2012.

NICOLÁS BAUDEAU. PRIMIERE INTRODUCTION. A. Dubois, París, 1910.

NICOLÁS MAQUIAVELO. EL PRÍNCIPE. Porrúa, México, 1985.

NICOLAS VAN DE WALLE. "PRIVATIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES: A REVIEW OF THE ISSUES" en WORLD DEVELOPMENT. Vol. 7, No. 5. Dock, London, mayo de 1989.

NICOLAUS ORESMIUS (ORESME). QUESTIONES SUPER GEOMETRIAM EUCLIDIS. Steiner, Stuttgart, 2010.

NICOLAUS ORESMIUS (ORESME). THE MEDIEVAL GEOMETRY OF QUALITIES AND MOTIONS: A TREATISE ON THE UNIFORMITY AND DIFFORMITY OF INTENSITIES KNOWN AS TRACTATUS DE CONFIGURATIONIBUS QUALITATUM ET MOTUUM. University of Wisconsin Press, Wisconsin, 1968.

NORMAN E. BOWIE Y R. EDWARD FREEMAN. ETHICS AND AGENCY THEORY: AN INTRODUCTION. Oxford University Press, New York, 1992.

OEA Y BID. REFORMAS TRIBUTARIAS PARA AMÉRICA LATINA, MODELO DE CÓDIGO TRIBUTARIO. Unión Panamericana, Secretaría General de Organización de Estados Americanos, Washington, 1968.

OLGA NIREMBERG, JOSETTE BRAWERMAN Y VIOLETA RUIZ. PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES: APORTES PARA LA RACIONALIDAD. Paidós, Buenos Aires, 2006.

OLIVER E. WILLIAMSON. L´ORGANIZZAZIONE ECONOMICA: IMPRESE, MERCATI E CONFRONTO POLICO. Il Mulino, Bologna, 1991.

OLIVER E. WILLIAMSON. LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS DEL CAPITALISMO. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

OLIVER E. WILLIAMSON. MARKETS AND HIERARCHIES: ANALYSIS AND ANTITRUST IMPLICATIONS. MacMillan, New York, 1975.

OLIVER E. WILLIAMSON. THE ECONOMICS INSTITUTIONS OF CAPITALISM: FIRMS, MARKETS, RELATIONAL CONTRACTING. The Free Press, New York, 1975.

OLIVER E. WILLIAMSON. THE ECONOMICS OF ORGANIZATION: THE TRANSACTION COST APPROACH en AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY. Vol. 87, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1981.

OLIVER KIM Y MARTIN WALKER. "THE FREE RIDER PROBLEM: EXPERIMENTAL EVIDENCE" en PUBLIC CHOICE. Vol. 43, No. 1. Locke Institute, Virginia, 1984.

OPEN NOMINADO FINALISTA EN LONDRES PARA LOS PREMIOS BILLING SYSTEMS 2005 [www.openinternational.com].

OSCAR ALVIAR RAMÍREZ Y FERNANDO ROJAS HURTADO. ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA. Temis, Bogotá, 1985.

OSCAR BORRERO OCHOA. "EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA" en LAND LINES ARTICLE. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge USA, April 2011.

OSCAR RICHARD LANGE. ECONOMIA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

OSCAR RICHARD LANGE. ENSAYOS SOBRE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA. Ariel, Barcelona, 1977.

OSCAR RICHARD LANGE. LA ECONOMÍA EN LAS SOCIEDADES MODERNAS. Grijalbo, México, 1966.

OSCAR RICHARD LANGE. PROBLEMAS DE ECONOMÍA POLÍTICA DEL SOCIALISMO de OSCAR RICHARD LANGE. Fondo Cultura Económica, México, 1978.

OSCAR RICHARD LANGE. SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL SOCIALISMO. Ariel, Barcelona, 1973.

PAOLO SYLOS LABINI. OLIGOPOLIO Y PROGRESO TÉCNICO. Oikos, Barcelona, 1973.

PATRICK FABIANI Y JEAN CLAUDE LATOMBE. "DEALING WITH GEOMETRIC CONSTRAINTS IN GAME-THEORETIC PLANNING" en IJCAI'99. Morgan Kaufmann, Stockholm, 1999.

PATRICK MCNUTT. THE ECONOMICS OF PUBLIC CHOICE. Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

PAUL A. SAMUELSON. CURSO DE ECONOMÍA MODERNA. Aguilar, Madrid, 1972.

PAUL SAMUELSON. ECONOMÍA. McGraw Hill, México, 1984.

PAUL A. SAMUELSON. ECONOMICS: AN INTRODUCTORY ANALYSIS. McGraw-Hill, Nueva York, 1948.

PAUL A. SAMUELSON. "EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA DE UNA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO" en MICROECONOMÍA de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Editorial Interamericana, México, 1973.

PAUL A. SAMUELSON. FOUNDATIONS OF ECONOMIC ANALYSIS. Harvard University Press, Cambridge, 1947.

PAUL A. SAMUELSON. "IS THE RENT-COLLECTOR WORTHY OF HIS FULL HIRE?" en THE COLLECTED SCIENTIFIC PAPERS OF PAUL SAMUELSON de HIROAKI NAGATANI Y KATE CROWLEY. Vol. 4. MIT Press, Cambridge, 1977.

PAUL A. SAMUELSON. "PITFALLS IN THE ANALYSIS OF PUBLIC GOODS" en JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS. Vol. 10. University of Chicago Press, Chicago, 1967.

PAUL A. SAMUELSON. "THE PURE THEORY OF PUBLIC EXPENDITURE" en REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS. Vol. 36, No. 4. MIT Press, Cambridge, 1954.

PAUL R. KRUGMAN Y MAURICE OBSTFELD. INTERNATIONAL ECONOMICS: THEORY & POLICY. Pearson Addison Wesley, Boston, 2006.

PAUL R. KRUGMAN Y ROBIN WELLS. MACROECONOMÍA: INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA. Reverté, Barcelona, 2007.

PAUL R. KRUGMAN Y MAURICE OBSTFELD. "THE POSSIBILITY THAT YOU WILL TAKE LESS CARE TO PREVENT AN ACCIDENT IF YOU ARE INSURED AGAINST IT IS CALLED MORAL HAZARD" en INTERNATIONAL ECONOMICS: THEORY & POLICY. Pearson Addison Wesley, Boston, 2006.

PEDRO PÍREZ. SERVICIOS URBANOS Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA: UN PANORAMA CON BASE EN ALGUNOS CASOS. SERIE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. No. 26. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

PHILIP H. WICKSTEED. THE COMMON SENSE OF POLITICAL ECONOMY. Routledge & Paul Kegan, Londres, 1933.

PHILIP H. WICKSTEED. "THE SCOPE OF METHOD OF POLITICAL ECONOMY IN THE LIGHT OF THE 'MARGINAL' THEORY OF VALUE AND OF DISTRIBUTION" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 24. Royal Economic Society, London, 1914.

PHILIPP WILHELM VON HORNIGK. AUSTRIA OVER ALL IF SHE ONLY WILL. Harvard University, Cambridge, 1930.

PIERRE-JOSEPH PROUDHON. CAPACIDAD POLÍTICA DE LA CLASE OBRERA. Americalee, Buenos Aires, 1943.

PIERRE-JOSEPH PROUDHON. ¿QUÉ ES LA PROPIEDAD?. Júcar, Madrid, 1984.

PIERRE-JOSEPH SISTEMA DE CONTRADICCIONES ECONÓMICAS O FILOSOFÍA DE LA MISERIA. Júcar, Madrid, 1988.

PIERRE-PAUL MERCIER DE LA RIVIERE. "L'ORDRE NATUREL ET ESSENTIEL DES SOCIETES POLITIQUES" en PHYSIOCRATES. Guillaumin, París, 1844.

PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. "A TREATISE ON CONTRACTS AND USURY en EARLY ECONOMIC THOUGHT". Harvard University Press, Cambridge, 1930.

PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. DE L'EXPORTATION ET DE L'IMPORTATION DES GRAINS en PREMIERS OPUSCULES SUR LE COMMERCE DES GRAINS (1763-1764) de EDGAR DEPITRE. P. Geuthner, París, 1911.

PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. DE L'ORIGINE ET DES PROGRÉS D'UNE SCIENCE NOUVELLE. Geuthner, París, 1910.

PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES, MEMOIRE PRESENTE AU ROI, PAR FEU M. TURGOT. A. Lausanne, París, 1788.

PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. DU COMMERCE ET DE LA COMPAGNIE DES INDES. Lacombe, París, 1769.

PIERRE SAMUEL DUPONT DE NEMOURS. LETTRE A LA CHAMBRE DU COMMERCE DE NORMANDIE SUR LE MEMOIRE QU'ELLE A PUBLIE RELATIVEMENT AU TRAITE DE COMMERCE AVEC L'ANGLETERRE. Moutard, París, 1788.

PLATÓN. DE LA REPÚBLICA O DE LA JUSTICIA Y DE LAS LEYES O DE LA LEGISLACIÓN en OBRAS COMPLETAS. Aguilar, Madrid, 1977.

RAMÓN PALLÁS ARENY. SENSORES Y ACONDICIONADORES DE SEÑAL. Marcombo, Barcelona, 1994.

RAÚL PREBISCH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

RAÚL PREBISCH. NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

RAÚL PREBISCH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

RAÚL PREBISCH. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

RAÚL PREBISCH. INTRODUCCIÓN A KEYNES. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

RICARDO CANTILLÓN. ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.

RICHARD A. MUSGRAVE. SISTEMAS FISCALES. Aguilar, Madrid, 1973.

RICHARD A. MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1967.

RICHARD A. MUSGRAVE Y PEGGY B. MUSGRAVE. HACIENDA PÚLICA: TEÓRICA Y APLICADA. McGraw Hill, Madrid, 1992.

RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. "EASY RIDERS, JOINT PRODUCTION, AND PUBLIC GOODS" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 94, No. 375. Royal Economic Society, London, 1984.

RICHARD CORNES Y TODD SANDLER. THE THEORY EXTERNALITIES, PUBLIC GOODS AND CLUBS GOODS. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

RICHARD J. ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "EQUILIBRIUM IN COMPETITIVE INSURANCE MARKETS WITH MORAL HAZARD" en NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Working Papers 3588. Howard Bodenhorn Clemson University - College of Business and Behavioral Science Date Posted, Cambridge (USA), 1991.

RICHARD J. ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "MORAL HAZARD AND OPTIMAL COMMODITY TAXATION" en JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS. No. 29. Raj Chetty, Cambridge, 1986.

RICHARD J. ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "RANDOMIZATION WITH ASYMMETRIC

INFORMATION" en RAND JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 19, No. 3. Ran Corporation, Santa Mónica, 1988.

RICHARD J. ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "THE BASIC ANALYTICS OF MORAL HAZARD" en SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMIC. Vol. 90, No. 3. Wiley Blackwell, University of Stockholm, Stockholm, 1988.

RICHARD J. ARNOTT Y JOSEPH EUGENE STIGLITZ. "THE WELFARE ECONOMICS OF MORAL HAZARD" en RISK, INFORMATION AND INSURANCE: ESSAYS IN MEMORY de KARL H. BARCH Y H. LOUBERGÉ. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 1989.

RICHARD L. LYNCH Y KELVIN F. CROSS. LA MEJORA CONTINUA: PATRONES DE MEDIDAS. Deusto, Bilbao, 1993.

RICHARD W. WATERMAN Y KENNETH J. MEIER. "PRINCIPAL-AGENT MODELS: AN EXPANSION?" en JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY. Vol. 8, No. 2. Oxford University Press, Oxford, Online, 1998.

RICHARD WHATELY. EASY LESSONS ON MONEY MATTERS: FOR THE USE OF YOUNG PEOPLE. John W. Parker & son, London, 1853.

RICHARD WHATELY. ELEMENTS OF LOGIC en ENCICLOPEDIA METROPOLITANA. Mawman, London, 1826.

RICHARD WHATELY. INTRODUCTORY LECTURES ON POLITICAL ECONOMY. Fellowes, London, 1831.

ROBERT B. EKELUND JR. Y JOE R. HULETT. "JOINT SUPPLY, THE TAUSSIG-PIGOU CONTROVERSY AND THE COMPETITIVE PROVISION OF PUBLIC GOODS" en JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS. Vol. 16, No. 2. University of Chicago Press, Chicago, 1973.

ROBERT BARROS. "UNANTICIPATED MONEY, OUTPUT AND THE PRICE LEVEL IN THE UNITED STATES" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 86, No. 4. University of Chicago Press, Chicago, 1978.

ROBERT BARROS Y ZVI HERCOWITZ. "MONEY STOCK REVISIONS AND UNANTICIPATED MONEY GROWTH" en JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS. Vol. 6, No. 2. Elsevier, Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1980.

ROBERT DALE OWEN. A NEW VIEW OF SOCIETY OR ESSAYS ON THE PRINCIPLE OF THE HUMAN CARÁCTER. Cadell & Davis, Londres, 1814.

ROBERT DALE OWEN. THREADING MY WAY: AN AUTOBIOGRAPHY. Augustus M. Shelley, New York, 1967.

ROBERT DALE OWEN. THREADING MY WAY: TWENTY-SEVEN YEARS OF AUTOBIOGRAPHY. Trubner, Londres, 1874.

ROBERT DALE OWEN. UNA NUEVA VISIÓN DE LA SOCIEDAD. Hacer, Barcelona, 1982.

ROBERT DUNCAN LUCE Y HOWARD RAIFFA. GAMES AND DECISIONS: INTRODUCTION AND CRITICAL SURVEY. John Wiley & Sons, New York, 1957.

ROBERT E. LUCAS JR. MODELOS DE CICLO ECONÓMICOS. Alianza Universidad, Madrid, 1989.

ROBERT E. LUCAS JR. "SOME INTERNATIONAL EVIDENCE ON OUTPUT-INFLATION TRADE-OFFS" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. American Economic Association, Pittsburgh, 1972.

ROBERT E. LUCAS JR. THE HOUSEHALD ECONOMY OF RURAL BOTSWANA: AFRICAN CLASE. World Bank, Washington, 1985.ROBERT S. GIBBONS. GAMES THEORY FOR APPLIED ECONOMISTS. Princeton University, Princeton, 1996.

ROBERT E. LUCAS JR Y LEONARD A. RAPPING. REAL WAGES, EMPLOYMENT AND INFLATION en STUDIES IN BUSSINESS-CYCLE THEORY. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1981.

ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS J. SARGENT. "AFTER KEYNESIAN MACROECONOMICS" en AFTER THE PHILLIPS CURVE: PERSISTENCE OF HIGHT INFLATION AND HIGHT UNEMPLOYMENT de FEDERAL RESERVE BANK OF BOSTON. Bank of Boston, Boston, 1978.

ROBERT E. LUCAS JR. Y THOMAS J. SARGENT. RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. George Allen & Unwin, London, 1981.

ROBERTO SCAZZIERI. A THEORY OF PRODUCTION: TASKS, PROCESSES AND TECHNICAL PRACTICES. Clarendon Press, Oxford, 1993.

ROBERTO SCAZZIERI. EFFICIENZA PRODUTTIVA E LIVELLI DI ATTIVITÀ UN CONTRIBUTO DI TEORIA ECONOMICA. Il Mulino, Bologna, 1981.

ROGER B. MYERSON. GAME THEORY. Harvard University, Cambridge (Massachusetts), 1991.

ROGER C. KORMENDI. "A NEW REMEDY FOR THE FREE RIDER PROBLEM? - FLIES IN THE OINTMENT" en RESEARCH IN LAW AND ECONOMICS. Vol. 1. Emerald Business, James Langenfeld, Chicago, 1979.

ROGER C. KORMENDI. "FURTHER THOUGHT ON THE FREE RIDER PROBLEM AND DEMAND REVEALING PROCESSES" en RESEARCH IN LAW AND ECONOMICS. Vol 2. Emerald Business, James Langenfeld, Chicago, 1980.

RONALD H. COASE. "EL PROBLEMA DEL COSTO SOCIAL" en MICROECONOMÍA de WILLIAM BREIT Y HAROLD HOCHMAN. Interamericana, México, 1973 [RONALD H. COASE. "THE PROBLEM OF SOCIAL COST" en JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS. University of Chicago Press, Chicago, 1960].

RONALD H. COASE. ESSAYS ON ECONOMICS AND ECONOMISTS. University of Chicago Press, Chicago, 1994.

RONALD H. COASE. THE FIRM, THE MARKET AND THE LAW. University of Chicago Press, Chicago, 1988.

ROSA CONSMINSKY DE CENDRERO. LOS FISIOCRATAS. Centro de Estudios de América Latina, Buenos Aires, 1967.

ROSA LUXEMBURGO. ESCRITOS POLÍTICOS. Grijalbo. Barcelona, 1977.

ROSA LUXEMBURGO. LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL. Grijalbo, México, 1967.

ROSA LUXEMBURGO. OBRAS ESCOGIDAS. Ayuso, Madrid, 1978.

ROY F. HARROD. DINÁMICA ECONÓMICA. Alianza Editorial, Madrid, 1979.

ROY F. HARROD. "DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de M. G. MUELLER. Continental, Barcelona, 1974.

ROY F. HARROD. TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS. McMillan, London, 1948.

ROY F. HARROD. "UN ENSAYO EN TEORÍA DINÁMICA" en LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO. Gredos, Madrid, 1966.

RUDIGER DORNBUSH Y STANLEY FISHER. MACROECONOMÍA. McGraw Hill, Bogotá, 1978.

SALLY HEY. "INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA PROPUESTA DE REFORMA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de MUSGRAVE Y GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III.

SAMUEL MOUNTIFORT LEONGFIELD. LECTURES ON POLITICAL ECONOMY. London School of Economic, London, 1931.

SAN AGUSTÍN. LA CIUDAD DE DIOS. CONFESIONES. Porrúa, México, 1985.

SAN ANTONIO DE FLORENCIA (ANTONIO PIEROZZI). SUMMA MORALIS. Ballerini, Verona, 1740.

SAN FRANCISCO DE ASÍS. FLORECILLAS. Porrúa, México, 1977.

SAN JUAN DE LA CRUZ. SUBIDA DEL MONTE CARMELO. NOCHE OSCURA. CÁNTICO ESPIRITUAL. LLAMA DE AMOR VIVA. POESÍAS. Porrúa, México, 1968.

SANTA TERESA DE JESÚS. LAS MORADAS; LIBRO DE SU VIDA. Porrúa, México, 1968.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. DE LOS PRINCIPIOS DE LA NATURALEZA. Sarpe, Madrid, 1983.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. EL ENTE Y LA ESENCIA. Sarpe, Madrid, 1983.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. EL GOBIERNO MONARQUICO. A. Izquierdo, Sevilla, 1861.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. SUMA TEOLÓGICA. Biblioteca Autores Cristianos, Madrid, 1947.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. SUMA CONTRA LOS GENTILES. Biblioteca Autores Cristianos, Madrid, 1953.

SANTO TOMÁS DE AQUINO. TRATADO DE LA LEY. TRATADO DE LA JUSTICIA. OPÚSCULO SOBRE EL GOBIERNO DE LOS PRÍNCIPES. Porrúa, México, 1985.

SEAN GAILMARD. POLITICS PRINCIPAL-AGENT PROBLEMS AND PUBLIC SERVICE MOTIVATION en INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL. Vol.13, No. 1. University of California Press, Berkeley, 2010.

SIEUR DE BOISGUILLEBERT, PIERRE LE PESANT. LE DETAIL DE LA FRANCE. LE FACTUM DE LA FRANCE. TRAITE DE LA NATURE, CULTURE, COMMERCE ET INTERET DES GRAINS. CAUSES DE LA RARETE DE L'ARGENT. DISSERTATION SUR LA NATURE DES RICHESSES, DE L'ARGENT ET DES TRIBUTS en ECONOMISTES FINANCIERS DU XVIII SIECLE de EUGÈNE DAIRE, Collection des principaux économistes. Guillaumin, París, 1843.

SIMÓN KUZNETS. ASPECTOS CUANTITATIVOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO. Centro Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964.

SIMÓN KUZNETS. CRECIMIENTO ECONÓMICO MODERNO. Aguilar, Madrid, 1973.

SIMÓN KUZNETS. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ESTRUCTURA ECONÓMICA. Gustavo Gili, Barcelona, 1970.

SÓFOCLES. LAS SIETE TRAGEDIAS. Porrúa, México, 1985.

STEPHEN D. OLINER Y DANIEL E. SICHEL. "INFORMATION TECHNOLOGY AND PRODUCTIVITY: WHERE ARE WE NOW AND WHERE ARE WE GOING?" en ECONOMIC REVIEW. Vol. 87, No. 3. Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta, 2002.

STEVEN COHEN. "A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR DEVOLVING RESPONSIBILITY AND FUNCTIONS FROM GOVERNMENT TO THE PRIVATE SECTOR". Paper prepared for THE 60th ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. Orlando Florida, April 10-14. American Society for Public Administration, Washington, 1999. [http://www.columbia.edu/].

STEVEN COHEN Y S. KAMINEIECKI. ENVIRONMENTAL REGULATION THROUGH STRATEGIC PLANNING. Westview Press, Boulder, 1991.

STEVEN COHEN Y WILLIAM B. EIMICKE. THE NEW EFFECTIVE PUBLIC MANAGER. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1995.

STEVEN COHEN Y WILLIAM B. EIMICKE. TOOLS FOR INNOVATORS. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1998.

STEVEN FRIES Y ANITA TACI. "COST EFFICIENCY OF BANKS IN TRANSITION: EVIDENCE FROM 289 BANKS IN 15 POST COMMUNISTS' COUNTRIES" en JOURNAL OF BANKING AND FINANCE. Vol. No. 29. No. 1. Elsevier, Austin, 2005.

SUETONIO. LA CONJURACIÓN DE CATILINA. LA GUERRA DE YUGURTA. Alianza, Madrid, 1988.

SUETONIO. VIDA DE DOCE CÉSARES. Juventud, Barcelona, 1978.

TEODORO MOMMSEN. HISTORIA DE ROMA. Aguilar, Madrid, 1962.

THEODDORE BERGSTROM, LAWRWNCE BLUME Y HAL RONALD VARIAN. "ON THE PRIVATE PROVISION OF PUBLIC GOODS" en JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS. Vol. 29, No. 1. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1986.

THEODORE GROVES. "INCENTIVES IN TEAMS" en ECONOMETRICA EDWARD MISSELDEN. FREE TRADE: OR THE MEANES TO MAKE TRADE FLORISH. Waterson, London, 1622.

THEODORE GROVES Y JOHN LEDYARD. "OPTIMAL ALLOCATION OF PUBLIC GOODS: A SOLUTION TO THE 'FREE RIDER' PROBLEM" en ECONOMETRICA. Vol. 45, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1977.

THEODORE GROVES Y JOHN LEDYARD. "SOME LIMITATIONS OF DEMAND REVEALING PROOCESSES" en PUBLIC CHOICE. Vol. 29, No. 2. Locke Institute, Virginia, 1977.

THOMAS HOBBES. DEL CIUDADANO. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.

THOMAS HOBBES. LEVIATHAN O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPUBLICA ECLESIASTICA Y CIVIL. Sarpe, Madrid, 1983.

THOMAS J. SARGENT. MACROECONOMIC THEORY. Academic Press, New York, 1979.

THOMAS MUN. LA RIQUEZA DE INGLATERRA POR EL COMERCIO EXTERIOR. DISCURSO ACERCA DEL COMERCIO DE INGLATERRA CON LAS INDIAS OCCIDENTALES. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

THOMAS ROBERT MALTHUS. AN INQUIRY INTO THE NATURE AND PROGRESS OF RENT AND THE PRINCIPLES BY WHICH IT IS REGULATED. John Murray, Londrés, 1815.

THOMAS ROBERT MALTHUS. ENSAYO SOBRE PRINCIPIOS DE LA POBLACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

THOMAS ROBERT MALTHUS. OBSERVATIONS OF THE EFFECTS OF THE CORN LAWS, AND OF A RISE OR FALL IN THE PRICE OF CORN ON THE AGRICULTURE AND GENERAL WEALTH OF THE COUNTRY. J. Johnson, Londrés, 1814.

THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

THOMAS ROBERT MALTHUS. THE GROUND OF AN OPINION OF THE POLICY OF RESTRINCTING THE IMPORTATION OF FOREIGN CORN; INTENDED AS AN APPENDIX TO 'OBSERVATIONS OF THE CORN LAWS'. John Murray, Londrés, 1815.

TIM COELLI, D. S. PRASADA RAO Y GEORGE E. BATTESE. AN INTRODUCTION TO EFFICIENCY AND PRODUCTIVITY ANALYSIS. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998.

TIMOTHY J. BESLEY E IAN DAVID JEWITT. "DECENTRALIZING PUBLIC GOOD SUPPLY" en ECONOMETRICA. Vol. 59, No. 6. Economic Society, Universidad de Chicago, Chicago, 1991

TIMOTY LANE Y STEVEN PHILLIPS. RIESGO MORAL: ¿ALIENTA EL FINANCIAMIENTO DEL FMI LA IMPRUDENCIA DE PRESTATARIOS Y PRESTAMISTAS? TEMAS DE ECONOMÍA 28. Fondo Monetario Internacional, Washington, 2002.

TITO LIVIO. HISTORIA DE ROMA DESDE SU FUNDACIÓN. Gredos, Madrid, 1990.

TITO LIVIO. HISTORIA ROMANA. Porrúa, México, 1969. TITO LIVIO. LA MONARQUIA ROMANA. Aguilar, Madrid, 1976.

TJALLING CHARLES KOOPMANS. ACTIVITY ANALYSIS OF PRODUCTION AND ALLOCATION. Wiley, New York, 1951.

TJALLING CHARLES KOOPMANS. "ANALYSIS OF PRODUCTION AS AN EFFICIENT COMBINATION OF ACTIVITIES" in ACTIVITY ANALYSIS OF PRODUCTION AND ALLOCATION de KOOPMANS. J. Wiley, New York, 1951.

TJALLING CHARLES KOOPMANS. EFFICIENT ALLOCATION OF RESOURCES en ECONOMETRICA. Vol. 19, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1951.

TJALLING CHARLES KOOPMANS. STATISTICAL INFERENCE IN DYNAMIC ECONOMIC MODELS. Wiley, New York, 1950.

TJALLING CHARLES KOOPMANS. THREE ESSAYS ON THE STATE OF ECONOMIC SCIENCE. McGraw-Hill, New York, 1957

TODD SANDLER Y JOHN TSCHIRHART. "THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: AN EVALUATIVE SURVEY" en JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE. Vol. 18, No. 4. American Economic Association Publications, Sidney, 1980.

TODD SANDLER Y JOHN W. POSNETT. "THE PRIVATE PROVISION OF PUBLIC GOODS: A PERSPECTIVE ON NEUTRALITY" en PUBLIC FINANCE QUARTERLY. Vol. 19. State Audit Office of Hungary, Budapest, 1991.

TOMASSO CAMPANELLA. "LA CIUDAD DEL SOL" en UTOPÍAS DEL RENACIMIENTO. FCE, México, 1966.

TOSHIHIRO IHORI. "IMMISERIZING GROWTH WITCH INTERREGIONAL EXTERNALITIES OF PUBLIC GOODS" en REGIONAL SCIENCE AND URBAN ECONOMICS de DANIEL MCMILLEN,

YVES ZENOU Y GIOVANNI PERI. Vol. 24. Elsevier, University of Illinois, Urbana, 1994.

TOSHIHIRO IHORI. "IMPURE PUBLIC GOODS AND TRANSFERS IN A THREE-AGENT MODEL" en JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS. Vol. 48, No. 3. Elsevier, Raj Chetty, Cambridge, 1992.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. EL IMPACTO DE LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: LOGROS Y DIFICULTADES. Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales (UNIJUS), Bogotá, 1998.

VICTOR CONSIDÉRANT. BASES DE LA POLITIQUE POSITIVE OU MANIFESTE DE L'ECOLE SOCIÉTAIRE. Bureau de la Phalange, Paris, 1842.

VICTOR CONSIDERANT. IDEAL DE LA SOCIEDAD PERFECTA en EL SOCIALISMO ANTERIOR A MARX. Grijalbo, México, 1969.

VILFRIDO PARETO. COURS D'ECONOMIE POLITIQUE. Marcel Giard, París, 1929.

VILFRIDO PARETO. FORMA Y EQUILIBRIO SOCIALES. Revista de Occidente, Madrid, 1967.

VILFRIDO PARETO. FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA MODERNA: CIENCIA SOCIAL Y ECONOMETRÍA. Instituto Politécnico Nacional y Colegio nacional de Economistas, México, 1991. 2 Tomos.

VILFRIDO PARETO. LES SYSTEMES SOCIALISTES. Marcel Giard, París, 1926.

VILFRIDO PARETO. MANUAL DE ECONOMIA POLITICA. Atalaya, Buenos Aires, 1946 [VILFRIDO PARETO. MANUEL D'ECONOMIE POLITIQUE. Marcel Giard, París, 1927].

VILFRIDO PARETO. TRASFORMAZIONE DELLA DEMOCRAZIA. Corbaccio, Milano, 1921.

VITO TANZI. "A NOTE ON EXCLUSION, PURE PUBLIC GOODS AND PARETO OPTIMALITY" en PUBLIC FINANCE. Vol. 27, No. 1. State Audit Office of Hungary, Budapest, 1972.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN. Ariel, Barcelona, 1981.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984.

VLADIMIR ILICH LENIN. EL SOCIALISMO UTÓPICO Y EL SOCIALISMO CIENTÍFICO. Progreso, Moscú, 1990.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. OBRAS COMPLETAS. Cartago, Buenos Aires, 1970.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. SOBRE EL ESTADO. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975.

WALT WHITMAN ROSTOW. LA ECONOMÍA DEL DESPEGUE. Alianza Editorial, Madrid, 1967.

WALTER NICHOLSON. TEORÍA MICROECONÓMICA: PRINCIPIOS Y APLICACIONES. McGraw Hill, Madrid, 1997.

WASSILY WASSILYOVITCH LEONTIEFF. "PRODUCCIÓN INTERNACIONAL Y COMERCIO EXTERIOR: UN EXAMEN DE LA POSICIÓN DEL CAPITAL AMERICANO" en ENSAYOS DE ECONOMÍA de RICHARD E. CAVES Y HARRY JOHNSON. Amorrortu, Buenos Aires, 1971 [WASSILY WASSILYOVITCH LEONTIEFF. "DOMESTIC PRODUCTION AND FOREIGN TRADE: THE AMERICAN CAPITAL POSITION REEXAMINED" en READINGS IN INTERNATIONAL ECONOMICS de RICHARD E. CAVES Y HARRY G. JOHNSON. Richard D. Irwin, Inc. Homewood, 1968 y WORLD TRADE AND PAYMENTS de RICHARD E. CAVES, J. A. FRANKEL Y R. W. JONES. Little Brown, 1990].

WAYNE PARSONS. POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. FLACSO, México, 2007.

WILLIAM F. SHARPE. QUANTIFYING THE MARKET RISK PREMIUM PHENOMENON FOR INVESTMENT DECISION MAKING. Institute of Chartered Financial Analysis, Charlottesville, 1990.

WILLIAM FORSTER LLOYD. LECTURES ON POPULATION, VALUE, POOR LAWS AND RENT. Augustus Kelley, New York, 1968.

WILLIAM G. RHOADS Y RICHARD M. BIRD. "IMPESTO DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿UN EJEMPLO PARA OTROS PAÍSES EN DESARROLLO?" en REVISTA DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN. Vol. I. Marzo, 1967. Anexo. [WILLIAM G. RHOADS

Y RICHARD M. BIRD. "IMPESTO DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿UN EJEMPLO PARA OTROS PAÍSES EN DESARROLLO?" en TRIBUTACIÓN. Vol. 3, No. 11, julio-septiembre. Ministerio de Hacienda, Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal, Santo Domingo, 1977].

WILLIAM H. GREENE. "A GAMMA DISTRIBUTED STOCHASTIC FRONTIER MODEL" en JOURNAL OF ECONOMETRICS. No. 13. Elsevier BV North-Holland, Amsterdam, 1990.

WILLIAM H. GREENE. "THE ECONOMETRIC APPROACH TO EFFICIENCY ANALYSIS" en THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY: TECHNIQUES AND APPLICATIONS de HAROLD O. FRIEND, C. A. KNOX LOVELL Y SHELTON S. SCHMIDT. THE MEASUREMENT OF PRODUCTIVE EFFICIENCY: TECHNIQUES AND APPLICATIONS. Oxford University Press, Oxford, 1993

WILLIAM J. BAUMOL, JOHN C. PANZAR Y ROBERT D. WILLIG. CONTESTABLE MARKETS AND THE THEORY OF INDUSTRY STRUCTURE. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1982.

WILLIAM J. BAUMOL. TEORÍA ECONÓMICA Y ANÁLISIS OPERACIONAL. Herrero Hnos., México, 1964.

WILLIAM MOORE GORMAN. "A POSSIBLE PROCEDURE FOR ANALYSING QUALITY DIFFERENTIALS IN THE EGG MARKET" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Vol. 47. Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Estocolmo, 1980.

WILLIAM P. RYAN. "THE NEW LANDSCAPE FOR NONPROFITS" en HARVARD BUSINESS REVIEW. Enero-febrero. University of Harvard, Cambridge, 1999.

WILLIAM SPENCER VICKREY. "COUNTERSPECULATION, AUCTIONS AND COMPETITIVE SEALED TENDERS" en JOURNAL OF FINANCE. Vol. 16, No. 1. American Finance Association, Philadelphia, 1961.

. Vol. 41, No. 4. Universidad de Chicago, Chicago, 1973.

WILLIAM STANLEY JEVONS. INVESTIGATIONS IN CURRENCY AND FINANCE. H. S. Foxwell, Londres, 1884.

WILLIAM STANLEY JEVONS. LA BREVE RELACIÓN DE UNA TEORÍA MATEMÁTICA GENERAL DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. Statical Journal, Londres, 1866.

WILLIAM STANLEY JEVONS. LOS PRINCIPIOS DE LAS CIENCIAS. Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1946

WILLIAM STANLEY JEVONS. "RICHARD CANTILLÓN Y LA NACIONALIDAD DE LA ECONOMÍA POLÍTICA" en ENSAYO SOBRE LA NATURALEZA DEL COMERCIO EN GENERAL de RICHARD CANTILLÓN. Fondo Cultura Económica, México, 1950.

WILLIAM STANLEY JEVONS. TEORÍA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

WILLIAM VICKEY. MICROECONOMÍA. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

WOLFGANG KUNKEL. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. Ariel, Barcelona, 1982.

YANNICK MEILLER Y PATRICK FABIANI. PERCEPTION-ACTION DILEMMA AT PLANNING TIME: GETTING THE BEST OUT OF GAME THEORY AND CLASSICAL PLANNING en 18TH WORKSHOP OF THE UK PLANNING AND SCHEDULING SPECIAL INTEREST GROUP (PLANSIG99). University of Salford, Manchester, 1999.

YEW KWANG NG. "THE ECONOMIC THEORY OF CLUBS: PARETO OPTIMALITY CONDITIONS" en ECONOMICA (New Series). Vol. 40, No. 159. London School of Economics and Political Science, London, 1973.

ZILLA SINUANY-STERN, ABRAHAM MEHREZ Y ARIEH BARBOY. "ACADEMIC DEPARTMENTS EFFICIENCY VIA DEA" en COMPUTERS & OPERATIONS RESEARCH. Vol. 21. No. 5, 1994.

CAPÍTULO IV
DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE INGRESOS Y RIQUEZA

A. DESARROLLO HISTÓRICO

El tema de justicia social o distribución equitativa del ingreso y la riqueza históricamente ha ocupado sitial relevante en el estudio de las disciplinas sociales desde épocas inmemorables, en especial, para las ciencias económicas.

Se concibe que escenarios que incorporan concentración de la riqueza a favor de pocos miembros de la sociedad, mientras la gran mayoría padece situaciones de penurias, originen situaciones de inestabilidad política, social y económica, que conducen a contextos caracterizados por anarquía.

En el análisis del pensamiento económico se ha entendido este propósito como concepción axiológica o normativista, orientada por el deber ser, circunscrita en lo ético y lo moral.

Sin embargo, en esencia en la práctica se han identificado situaciones de contradicciones sociales, luchas de clases o guerras entre contrarios[1], utilizando como referente el *método dialéctico* de *Hegel*[2]. Precisamente, el mundo real incorpora atroces condiciones de injusticia social, entre ellas se resaltan los esquemas: Esclavista, feudal, absolutista, capitalista, socialista, entre otros escenarios caracterizados por iniquidades económicas, sociales, culturales y políticas.

El desarrollo histórico de la teoría fiscal centra su atención en la incidencia que tienen los impuestos y el gasto público sobre la distribución del ingreso.

En el devenir histórico del pensamiento económico se resaltan diferentes planteamientos y posiciones orientadas a disminuir las condiciones de desigualdad. Entre otras concepciones, sobresalen las siguientes:

Durante la Antigüedad descollaron los argumentos de *Aristóteles*, partidario de la intervención del Estado en el proceso económico con el propósito de lograr el bienestar de los ciudadanos[3]. Argumentó que el Estado debe propugnar por asegurar la satisfacción de los requerimientos más esenciales para los habitantes de determinada sociedad (denominados derechos humanos y fundamentales en la concepción del *Estado social de derecho*), tales como vida, alimentación, nutrición, vivienda, salud, trabajo, educación, defensa, justicia, seguridad, orden, propiedad, entre otros bienes y servicios esenciales. Dentro de su concepción axiológica o ética, expresó tres tipos de justicia, juicios de valor sobre el deber ser de la actuación del Estado en procura de equidad[4]:

- *Justicia conmutativa*: Se refiere a igualdad o equivalencia que debe asegurarse en transacciones económicas o contratos mercantiles (compra-venta, permuta, servicios, reales), para permitir equilibrio en relaciones comerciales y, en general, en actividades económicas entre particulares.
- *Justicia legal*: Se deriva de la acción del Estado frente a discordias surgidas entre sus súbditos. Incluye en el marco jurídico contemporáneo a la Rama Judicial, compuesta por la justicia ordinaria, constitucional, administrativa, penal y especial.

---

1 Se presentan tres ciclos: Tesis (sistema preponderante), antítesis (lucha entre contrarios) y síntesis (nuevo orden social, económico, político y cultural). Así, durante el esclavismo este régimen es la tesis, los enfrentamientos entre esclavistas y esclavos es la antítesis y el sistema feudal, que lo reemplaza, es la síntesis. En el mismo sentido, durante el feudalismo este sistema es la tesis, la disputa entre señores feudales y siervos de gleba es la antítesis y el sistema monárquico, que lo substituye, es la síntesis. De igual manera, durante el absolutismo este propio sistema es la tesis, la lucha entre nobles y burgueses es la antítesis y el sistema capitalista, que lo sucede, es la síntesis. Asimismo, durante el liberalismo este esquema es la tesis, la lucha entre empresarios y proletarios es la antítesis y el sistema socialista, que lo desplaza, es la síntesis. También, durante el socialismo podría considerarse a ese régimen como la tesis, la lucha entre élites gubernamentales dirigentes y demás miembros de la sociedad (burócratas y trabajadores no dirigentes) es la antítesis y el sistema empresarial o mixto, que lo reemplaza, es la síntesis.

2 GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. LECCIONES SOBRE LA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA. Alianza, Madrid, 2006. GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. PRINCIPIOS DE FILOSOFÍA DEL DERECHO: DERECHO NATURAL Y CIENCIA POLÍTICA. Sudamericana, Buenos Aires, 2000. GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. LA LÓGICA DE LA ENCICLOPEDIA. Leviatán, Madrid, 2006. GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. RELACIONES DEL ESCEPTICISMO CON LA FILOSOFÍA. Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

3 Aristóteles impulsó sus máximas de equidad e igualdad, pero en exclusivo para los miembros de la comunidad griega que disponían el carácter de ciudadanos, élite de la sociedad, mas no promovía estos principios para esclavos, no considerados personas, y otros miembros de esa organización social que no disponían condición de ciudadanos, como extranjeros y mujeres. De esta manera, su posición es discriminatoria, no es consistente con la verdadera justicia social, que incluye a todos los seres humanos.

4 ARISTÓTELES. POLÍTICA. Porrúa, México, 1985. Libro I. P. 23, ss. ARISTÓTELES. ÉTICA NICOMAQUEA. Porrúa, México, 1985. Libro V. P. 58, ss.

- *Justicia distributiva*: Se ejerce por el Estado frente a sus gobernados para lograr mejor distribución de ingresos o mayor equidad. Tomó como principales instrumentos los relativos a las finanzas públicas, los recursos fiscales o el tesoro público: Cargas tributarias, otros ingresos estatales y gasto público (administración del presupuesto público). Tiene que ver con la función distributiva del Estado. Esta concepción incorpora las políticas de equidad que se analizan en esta sección.

En la *Edad Media* surgió la *escuela escolástica*, que impulsó dogmas de la *Iglesia católica*, entre otros propósitos. Entre sus diversos autores, se resalta la figura de *Santo Tomás de Aquino*[5]. Autor que además de disertar temas religiosos, investigó tópicos económicos, jurídicos, políticos, sociales, filosóficos y de otras disciplinas. Dentro de su concepción normativa o axiológica, compartió los conceptos de justicia desplegados por *Aristóteles*, con énfasis en el concepto de justicia distributiva. En esa dirección, propulsó la conveniencia de promover estructura social equitativa. Así, repudió comportamientos inicuos, como devengar frutos del préstamo de dinero, que calificó usura. Además, expresó la existencia de tres leyes que rigen a cualquier comunidad: Ley eterna (expresión directa de la voluntad de *Dios*, no varía nunca, es igual en todos los tiempos y lugares, las reglas sociales deben ajustarse a la ley eterna), ley natural (instaurada por cada sociedad, es proclive al cambio y varía acorde con la época y el espacio, para ser congruente debe consultar a la ley eterna) y ley positiva (instituida por el gobernante, debe cumplir con las leyes eterna y natural). Estimó *Santo Tomás de Aquino* que la ley positiva debe ser justa, equitativa, ecuánime e imparcial, de lo contrario los súbditos no están obligados a acatarla, en específico si vulnera las leyes eternas y naturales.

Adam Smith[6] sostuvo que los impuestos deben observar la capacidad de pago del contribuyente y, por tanto, deben gravar más a ricos que a pobres. No obstante, *Smith* no es consistente a lo largo de su obra en este punto de vista, dado que hacia la parte final del *libro V* de su *Riqueza de las naciones* expuso la teoría del beneficio, según la cual el costo del gasto público debe cubrirse en proporción al beneficio recibido por el propio contribuyente[7]. Realmente el efecto sobre los grados de equidad parece ser nulo, gravar más al rico y, para luego, ser distribuido mediante el gasto en proporción a las contribuciones efectuadas no genera cambios en la distribución de la riqueza.

Consideró *Adam Smith* que el comercio libre corrige problemas de equidad o de injusta distribución del ingreso, sin requerir la acción directa de la intervención del Estado, porque mediante la ampliación del proceso económico en condiciones de libertad se permite creación de excedentes y generación de empleo, que redunda en obtención de ingresos y, así, se minimizan las circunstancias de pobreza. Para demostrar este último aserto recurrió a la comparación de la situación de grados de penuria entre *Estados Unidos*, otrora colonia inglesa, y *Francia*, al respecto disertó: "*Francia* es país mucho más rico que *Norteamérica*, aunque, debido a la mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, existe en aquel país cantidad mucho mayor de pobres y mendigos. Por consiguiente, *Francia* podría proporcionar mercado por lo menos ocho veces más amplio, y, debido a la mayor frecuencia de los retornos, veinticuatro veces más ventajoso que el que jamás nos han ofrecido nuestras colonias norteamericanas. El comercio con *Gran Bretaña* le resultaría igualmente ventajoso a *Francia*, y tendría para ella idéntica superioridad al que realiza con sus propias colonias, en proporción a la riqueza, población y proximidad de sus respectivos países"[8].

Adam Smith, representante ortodoxo del *liberalismo*, defendió vehementemente las libertades del mercado, a través de sus principios de *mano invisible* y *laisser-faire, laissez-passer*. Concluyó 'que cada individuo buscando su mejor situación, máximo beneficio en la producción o máxima utilidad en el consumo, asegura la mejor situación para la sociedad', por lo que consideró no solo innecesaria la participación del Estado en el proceso económico, sino que más bien le proporcionó calificativo de nociva. Los siguientes apartes resumen el razonamiento de *Smith*: "Del mismo modo que cada individuo

5 SANTO TOMÁS AQUINO. TRATADO DE LA LEY. TRATADO DE LA JUSTICIA. OPÚSCULO SOBRE EL GOBIERNO DE LOS PRÍNCIPES. Porrúa, México, 1985.

6 ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961. Versión inglesa: ADAM SMITH.THE WEALTH OF NATIONS. Putnam's sons, Nueva York, 1904.

7 ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Id. Libro V. Pp. 605, ss.

8 ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Id. P. 431.

trata, hasta donde está en sus manos, emplear su capital en el sostenimiento de la actividad o industria del propio país, encaminando esa actividad hacia productos que puedan tener mayor valor, también todos los individuos, en conjunto, se esforzarán por conseguir que los ingresos anuales de la sociedad sean lo mayor posible. Es cierto, que, por lo general, nadie se propone fomentar el interés público, ni sabe hasta qué punto lo está fomentando. Al preferir dar apoyo a la industria del país más que a la extranjera, se propone solo buscar su propia seguridad; y encaminando esa actividad de manera que sus productos puedan ser del mayor valor, busca únicamente su propia ganancia, y en este, como en otros casos, la *mano invisible* lo lleva a fomentar finalidad que no estaba en sus propósitos... Buscando su propio interés, fomenta el de la sociedad con mayor eficacia que cuando se lo propone realmente..."[9].

David Ricardo consideró que con el aumento del ingreso o producto obtenido en la actividad económica, la tendencia en su distribución es beneficiar más al rentista, propietario de la tierra, frente al empresario, que tiende a reducir sus ganancias o beneficios, y al trabajador, que recibe salarios de subsistencia, que solo le alcanza para satisfacer sus requerimientos más esenciales. Mediante sus teorías sobre renta diferencial y renta residual demostró estas hipótesis. Concluyó que la única forma de evitar la propensión de favorecer al propietario de la tierra es mediante: 1) Impulso del cambio tecnológico en la actividad industrial, 2) incremento del comercio internacional, 3) otorgamiento de estímulos (incentivos tributarios y subsidios) a favor del propietario del capital y 4) abolición de los gravámenes a beneficios y salarios y, de ser requerido, aplicarlos únicamente a la renta de la tierra. Consideró, además, que las políticas orientadas a mejorar las condiciones de los pobres no son efectivas y, en cambio, perjudican al rico, propone las acciones del mercado para generar empleo e ingreso, que es la exclusiva forma de favorecer al pobre; por el contrario, estas políticas se convierten en mecanismo para ampliar el gasto público. Anotó: "Como en los demás contratos, el ajuste de salarios debe dejarse a la libre concurrencia del mercado y no debe nunca ser controlado por medio de leyes… La tendencia clara y directa de las leyes de pobres está en oposición con estos principios evidentes… no mejora la condición del desvalido, sino empeora tanto la del rico como la del pobre; esas leyes están calculadas para empobrecer al rico y no para enriquecer al pobre, y, mientras estén en vigor, está en el orden natural de las cosas que los fondos destinados al sostenimiento de los pobres vayan aumentando progresivamente hasta que hayan absorbido todas las rentas del país, o al menos la parte de ellas que el Estado deje, después de satisfechos sus constantes demandas de contribuciones para gastos públicos"[10].

David Ricardo defendió las libertades del mercado y, por consiguiente, fue enemigo de la intervención del Estado, en especial cuando esta afecta la actividad económica solo justificó la aplicación de gravámenes cuando conducen al aumento de la producción o ejercen castigo al consumo innecesario. Para que esto se cumpla, es indispensable que recaigan sobre la renta de la tierra y no sobre los beneficios o los salarios. Al respecto, disertó: "Los impuestos son porción del producto de la tierra y del trabajo del país, puesta a disposición del Gobierno, y siempre se pagan del capital o de la renta[11]... Si las necesidades del Gobierno, cuando quedan atendidas mediante cobro de impuestos adicionales, dan lugar al aumento de la producción, o a reducción del consumo del pueblo, los impuestos recaerán sobre la renta, y el capital nacional permanecerá invariable; pero si no hay aumento de producción o reducción del consumo improductivo por parte del pueblo, los impuestos recaerán sobre el capital, es decir, disminuirán los fondos destinados al consumo productivo... En la misma medida en que el capital del país quede disminuido, será reducida su producción; y, por consiguiente, si continúa el mismo gasto improductivo por parte del pueblo y del Gobierno, con producción anual constantemente decreciente, los recursos de ambos disminuirán con creciente rapidez, y sobrevendrían la miseria y la ruina"[12].

Prosiguiendo su análisis, concluyó: "El deseo que tiene todo hombre de mantener su puesto en la sociedad, de conservar su riqueza en el nivel alcanzado, hace que la mayoría de los impuestos, sean sobre el capital o sobre la renta, se paguen de esta; y, por consiguiente, a medida que la tributación es mayor, o

9 ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Id. IV, Cap. II. Pp. 394, ss.

10 DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973. Cap. VI. Pp. 108, ss.

11 Considera que no es posible cargarla al trabajador, porque este solo es remunerado con salario de subsistencia.

12 DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN. Op cit. Cap. VIII. Pp. 155, ss.

que el gobierno aumenta sus gastos, las satisfacciones anuales de los habitantes han de reducirse, a menos que estos puedan aumentar en proporción a sus capitales y haberes… Los gobiernos debieran tener por norma inducir a sus gobernados a producir lo último, y no crear nunca impuestos que hayan de recaer sobre el capital, puesto que disminuirían los fondos destinados a sostener a la clase trabajadora y, por consiguiente, reducirían la producción futura del país"[13].

Para evitar que los miembros de la sociedad más fuertes lesionen a los más débiles, generando desafueros, se le debe conferir al Estado el poder supremo de soberanía y dominio, amparado bajo el *imperio de la ley*, que no permita al gobernante abusar de su poder. La acción del Estado y de las normas jurídicas debe ser preventiva y no curativa frente al delito. Expresó *John Stuart Mill*: "Para prevenir que los miembros más débiles de la comunidad fueran depredados por innumerables buitres, se hizo necesario que hubiera un animal de presa más fuerte que el resto para contenerlos... Pero como el rey de los buitres no estaría menos resuelto a depredar el rebaño que cualquiera de las arpías menores, resultaba indispensable estar en perpetua actitud de defensa frente a su pico y sus garras. La meta de los patriotas consistió en fijar límites al poder que pudiera ejercer el dirigente sobre la comunidad; de modo que esta fijación de límites fue lo que entendieron por libertad"[14].

John Stuart Mill estableció que los grados de equidad dependen de las propias normas, conductas y tradiciones que rigen cada sociedad, impuestas por los regentes. Al respecto planteó: "La distribución de la riqueza depende de las leyes y costumbres de la sociedad. Las reglas que la determinan son el resultado de las opiniones y los sentimientos de la parte gobernante de la comunidad, y varían mucho según la época y los países; y podrán ser aún más diferentes, si así le placiera a la humanidad"[15].

John Stuart Mill otorgó énfasis al uso de tributos como instrumento para lograr la equidad. En ese sentido, desarrolló el concepto de sacrificio igual, según el cual los contribuyentes deben asumir el mismo sacrificio al cubrir sus impuestos, lo que implica que la tributación debe adecuarse a la capacidad de pago de cada persona, pues el sacrificio va en proporción inversa a dicha capacidad. Precisó: "Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: Es decir, en proporción al ingreso que gozan bajo la protección del Estado. Del cumplimiento o el menosprecio de esta máxima depende de la equidad o falta de equidad de los impuestos… El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario… Partiendo de la máxima que debe exigirse a todos iguales sacrificios, se debe examinar si se hace en realidad haciendo que cada cual contribuya con el mismo por ciento de sus medios pecuniarios… Se debe basar en lo que se llama impuesto progresivo, impuesto sobre el ingreso en el que el porcentaje sube a medida que aumenta el ingreso"[16].

Thomas Robert Malthus[17] también acogió de manera vehemente los argumentos en favor de las libertades del mercado. El siguiente aparte resume su postura: "Ningún pueblo puede estar muy acostumbrado a formar planes para el futuro sin estar seguro que sus esfuerzos industriosos, si son honrados y leales, podrán producir todos sus efectos, y que la propiedad que posee o que puede adquirir le será garantizada por código de leyes justas, respetadas y aplicadas con imparcialidad. La experiencia ha demostrado que la libertad civil no puede estar asegurada de modo estable sin libertad política. En consecuencia, la libertad política resulta también esencial y, además de ser necesaria, debe contribuir a aumentar los buenos efectos que produce la libertad civil"[18].

Debido al gran aumento poblacional vivido por *Inglaterra* durante los siglos XVIII y XIX, época de la *Revolución industrial*, *Thomas Robert Malthus* escribió sus tesis sobre demografía en la obra "*Ensayo sobre el principio de la población*". Concluyó que la población crece más rápido que los alimentos, los

13 DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN. Id. Cap. VIII. Pp. 157, ss.
14 JOHN STUART MILL. SOBRE LA LIBERTAD. Alianza, Madrid, 1994. P. 64.
15 JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. P. 192. Versión inglesa: JOHN STUART MILL. PRINCIPLES OF POLITICAL ECONOMY. Longmans Green and Co., London, 1921. Pp. 804, ss.
16 JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Id. Pp. 686, ss.
17 THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. THOMAS ROBERT MALTHUS. ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
18 THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Id. P. 191.

primeros se expanden en progresión geométrica, se multiplican, y los segundos en progresión aritmética, se suman. Esta inferencia presume grandes problemas de deficiencias alimenticias, que propician desnutrición y hambruna que afectan a la humanidad. Argumentos que en el mundo actual son validados. Sobre el particular, *Malthus* enunció: "El examen de los diferentes estados de la sociedad en que el hombre ha existido mostrará, con suficiente claridad, que la población tiende constantemente a aumentar más allá de los límites que le señalan los medios de subsistencia..."[19].

Prosiguiendo su análisis, dedujo: "Puede afirmarse que la población, cuando no se le ponen obstáculos, se duplica cada 25 años, esto es, que aumenta en progresión geométrica... Se puede llegar a la conclusión que, teniendo en cuenta el estado de la tierra, los medios de subsistencias, aun bajo las circunstancias más favorables a la actividad humana, no podrían hacerse aumentar con mayor rapidez de la supuesta por la progresión aritmética..."[20].

Igualmente, *Malthus* consideró que los ingresos y la población poseen relación directa, a mayor ingreso más población y viceversa, lo que condujo a sus famosas tesis de *ley de beneficencia* y *ley de bronce*: 'Altos ingresos conducen a incremento demográfico, que permite competencias entre oferentes de trabajo, animados por las condiciones favorables de los salarios, ocasionando en el mediano plazo la reducción de salarios e ingreso'; bajos ingresos conducen a situación inversa. Argumentó *Malthus* que, en el largo plazo los salarios tienden a estabilizarse y, basado en la praxis, entorno de crecimiento amplio de la población y políticas empresariales dirigidas a lograr la mayor rentabilidad posible y reducir costos, generan tendencia hacia a presencia de *salario mínimo de subsistencia*. Tesis que son retomadas por *David Ricardo* e influyeron en la *teoría de la explotación* de *Carlos Marx*.

Malthus se preocupó por los problemas de equidad y estudió las dificultades que deben soportar las clases menos favorecidas de la sociedad. Consideró que el mercado libre o no interferido logra los paliativos a los problemas que deben afrontar los pobres, mediante la generación de mayor producción, empleo e ingreso. Presentó el siguiente diagnóstico: "Ciertamente la situación de las clases más bajas de la sociedad no depende en exclusivo del aumento de los fondos para el sostenimiento del trabajo, o de los medios para sostener mayor número de trabajadores. Es indudable que estos medios constituyen siempre ingrediente muy importante en la situación de las clases trabajadoras, y el más importante en lo que respecta al aumento de la población; pero, en primer lugar, el bienestar de las clases más bajas de la sociedad no depende solo del alimento, ni aun de las cosas más estrictamente necesarias, y no puede considerárselas en buena situación a menos que puedan disponer de algunas de las cosas indispensables y hasta de las que representan lujos. Segundo, la tendencia de la población a aumentar al mismo tiempo que los medios de subsistencia tienen que impedir en general que el aumento de esos medios tenga efecto notable y permanente en el mejoramiento de la situación de las clases pobres, y, tercero, la causa que tiene efecto más duradero para mejorar la situación de las clases más bajas de la sociedad depende principalmente de la conducta y la prudencia de los mismos individuos, y no está, por consiguiente, inmediata y necesariamente relacionada con aumento de los medios de subsistencia... En el curso del progreso natural de un país hacia un estado de gran riqueza y población, las clases más bajas de la sociedad parecen estar sujetas por necesidad a dos inconvenientes. El primero, es la menor capacidad para sostener hijos con las costumbres existentes de la sociedad, en lo que respecta a las cosas que se estiman necesarias para la vida y, el segundo, el empleo de proporción mayor de la población en ocupaciones menos favorables para la salud y más expuestas a fluctuaciones en la demanda y a la inestabilidad de los salarios"[21].

Malthus, en su obra "*Principios de economía política*", esbozó que el crecimiento de la economía proporciona los mecanismos y ejerce las acciones para generar la riqueza y asegurar su satisfactoria distribución en la sociedad. Propuso que el aumento continuado de riqueza, base para satisfacer las necesidades de los miembros de la sociedad, se consigue con la unión de la capacidad productiva de los medios de producción. Precisó: "En todos los casos, para que la riqueza aumente sin interrupción ni trabas, parece ser necesario el aumento continuado del valor de todo el producto calculado en trabajo;

19 THOMAS ROBERT MALTHUS. ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN. Id. P. 8.
20 THOMAS ROBERT MALTHUS. ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN. Id. Pp. 10 y 12.
21 THOMAS ROBERT MALTHUS. ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN. Id. Pp. 409, ss.

porque es evidente que, sin ese aumento del valor, no puede ponerse en movimiento nuevo trabajo. Y para mantener ese valor es necesario que tenga distribución efectiva del producto y se conserve proporción adecuada entre los artículos de consumo existentes y el número, necesidades y medios de los consumidores o, entre otras palabras, entre la oferta y demanda de mercancías"[22].

De la misma forma, *Bernard De Mandeville*[23] comparó la sociedad humana con la de las abejas y estableció que, no obstante su agresividad, pueden vivir en armonía. Así, precisó el apoyo de normas jurídicas justas y adecuadamente aplicadas, de tal manera que el Estado y las leyes son las bases para asegurar un esquema en armonía. Se podría decir que es el precursor del *principio de la mano invisible* que hizo famoso a *Adam Smith*.

Jean Baptista Say propuso doctrinas que propulsaron la *Revolución Industrial inglesa*, consideró nocivas las condiciones que generan inadecuada distribución del ingreso. Sin embargo, planteó que debían corregirse a través del auge de la actividad económica y, en cambio, no propugnó por la acción activa del Estado para resolver los problemas de injusticia social. Say defendió la economía de mercado y, en consecuencia, las libertades económicas. El siguiente aparte resume su idea: "Es cierto que, aun entre las naciones más prósperas, una parte de la población perece todos los años debido a la pobreza… perecen debido a que carecen de algo que les es necesario… Sea cual fuere la causa que limita la cantidad de los productos, dicha cantidad es el límite necesario de la población, pues el ser humano no existe más que en la medida que tiene a su alcance los medios para existir… Si los productos se distribuyen de manera desigual, si un hombre tiene más de lo que necesita para subsistir, la población será menos grande que si el excedente de ese hombre hiciera vivir a otro… Lo que en verdad fomenta la población es la industria activa que da muchos productos"[24].

Pigou[25], por su parte, postuló que la tributación debía producir el mínimo sacrificio en cabeza de los contribuyentes, que se logra cuando se igualan los sacrificios marginales (utilidad marginal) de todos y cada contribuyente. En razón de esto, *Pigou* dedujo que los impuestos deben ser progresivos. Los gráficos 4.1 y 4.2 ilustran dicho aserto.

En el gráfico 4.1 se ilustra la situación del señor A. Se representa en el eje de las abscisas el ingreso (Q^b) y sobre el eje de las ordenadas la utilidad marginal. En situación análoga se expresa en el gráfico 4.2 la situación del señor B. La utilidad total está dada por la integral de la curva de utilidad marginal.

Así, para el señor A la utilidad estaría dada por la región rayada (hasta llegar a M). Para el señor B está dada por la región rayada (hasta N). Es decir, el área OMZP para A y el área ONQR para B. Al establecerse un impuesto se reduce el ingreso del señor A en el segmento MM' y al señor B en NN'. De tal manera, que al señor A se le reduce su utilidad a OM'Z'P y al señor B a ON'Q'R. Se puede ver que al señor B se le quita mayor porción de su utilidad que al señor A, ya que el área N'NQQ' representa mayor que el área M'MZZ' dentro de sus respectivos ingresos. Esta circunstancia resulta porque la utilidad marginal del ingreso es decreciente.

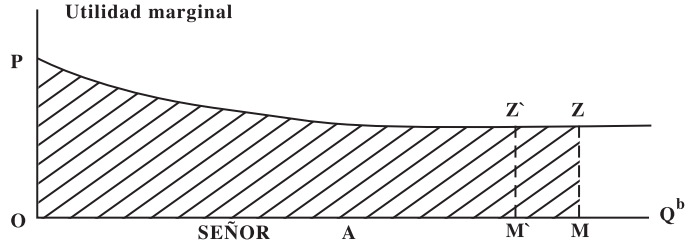


GRÁFICO 4.1

22 THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo Cultura Económica, México, 1974. P. 306.
23 BERNARD DE MANDEVILLE. LA FÁBULA DE LAS ABEJAS. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
24 JEAN BAPTISTA SAY. TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo Cultura Económica, México, 2001. P. 374, ss.
25 ARTHUR CECIL PIGOU. UN ESTUDIO SOBRE HACIENDA PÚBLICA. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974. ARTHUR CECIL PIGOU. A STUDY IN PUBLIC FINANCE. MacMillan, Londres, 1951. P.44.

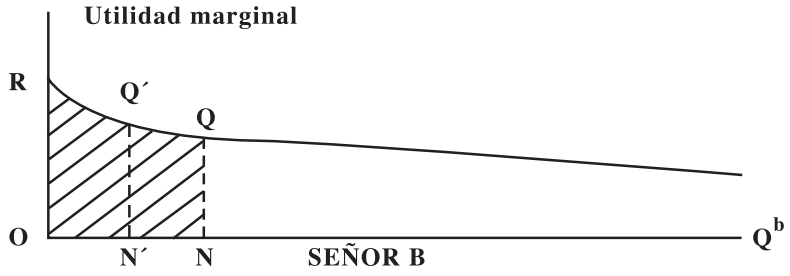


GRÁFICO 4.2

De esta forma, impuesto igual (proporcional) afecta más al pobre que al rico. Para que el sacrificio por el impuesto sea idéntico, se requiere que el área de la utilidad perdida por los dos contribuyentes sea igual y esto solo se logra gravando con impuesto más fuerte al rico que al pobre, gravamen progresivo.

A pesar de la incontrovertible fuerza de la presentación de *Pigou*, no cabe duda que algunas fallas surgen de su análisis. La más trascendencia es el supuesto de utilidad cardinal, que cuantifica lo no cuantificable (cualificable) y debilita su análisis. Esto lo han observado variados autores, valga mencionar a *Henry Simons*, *Richard Musgrave*, *Abraham Bergson*[26].

Marx desarrolló la *teoría de la explotación*, que expresa que el empresario se apropia de parte de la remuneración del trabajo del obrero, generando *plusvalía*. Se distinguen dos casos: Plusvalía absoluta, corresponde a horas de trabajo no remuneradas, situación que tiende a desaparecer por presencia de sindicatos que protegen a los trabajadores, por su incidencia a bajar la productividad y por menoscabo de sus condiciones físicas, que conducen a enfermedad o cansancio, frente al exceso de trabajo. Plusvalía relativa, pretende aumentar la productividad de la fuerza de trabajado, con presencia de mayor capital fijo, máquinas[27].

Marx[28] propuso las ideologías socialista y comunista, antagonistas al sistema de economía de mercado o capitalista. Sus argumentos se apoyaron en críticas a la actividad empresarial e industrial por generar considerables injusticias sociales, atentando contra la equidad y la igualdad. Denunció que la clase dominante (empresarios y propietarios) auspiciaba la explotación de la clase dominada (trabajadores), con la apropiación de parte del producto que corresponde al proletario (plusvalía) y solo remunerándole con *salario mínimo de subsistencia*, que únicamente le alcanza al obrero para sobrevivir. La doctrina marxista suele ser denominada *teoría de la explotación*.

Marx impulsó el *Estado de planificación central*, que pretende asegurar principios como: Defensa de derechos de los trabajadores (colectivo vulnerable), acción del Estado acorde con requerimientos y facultades de los individuos (acorde con sus necesidades y sus capacidades), dictadura del proletariado (gobierno de los trabajadores), propiedad social sobre instrumentos de producción (abolición de la propiedad privada sobre medios de producción) y equidad e igualdad para evitar dominación de clases (acceso general a bienes y servicios esenciales).

---

26 HENRY SIMONS. PERSONAL INCOME TAXATION. University of Chicago, Chicago, 1936. Cap. I. HENRY SIMONS. FEDERAL TAX REFORM. University of Chicago, Chicago, 1950. P. 11. RICHARD MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1969. Caps. V y VIII. ABRAHAM BERGSON. ESSAYS IN NORMATIVE ECONOMICS. Harvard University, Cambridge Massachusetts, 1966.

27 Se pretende reducir el tiempo de trabajo socialmente necesario, mediante el aumento de la composición orgánica del capital, mayor participación del capital fijo (instrumentos de producción) frente al capital total (capital fijo o físico más capital variable o humano). Esto se precisa con ayuda del cambio tecnológico, máquinas más sofisticadas y novedosas, que aseguran mayor productividad de la mano de obra en el proceso productivo.

28 KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. KARL MARX. *HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. FEDERICH ENGELS. *LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA*. Futuro, Buenos Aires, 1965. FEDERICH ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO*. Panamericana, Bogotá, 1973. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *OBRAS COMPLETAS*. Cartago, Buenos Aires, 1970. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO*. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *SOBRE EL ESTADO*. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN*. Ariel, Barcelona, 1981.

Carlos Marx esbozó en su eximia obra "*El capital*" serie de argumentos que tratan de demostrar que el sistema capitalista o empresarial genera condiciones de abuso que afectan al trabajador. De esta manera, desarrolló su famosa hipótesis de la explotación, a través de la cual expuso que el empresario, con la ayuda de la máquina, genera plusvalía relativa, consistente en la apropiación de excedente que pertenece al trabajador. El siguiente aparte resume sus inferencias: "La máquina, al hacer inútil la fuerza del músculo, permite emplear obreros sin fuerza muscular o sin desarrollo físico completo, que posean, en cambio, flexibilidad en sus miembros. El trabajo de la mujer y del niño fue, por tanto, el primer grito de la aplicación de la máquina. De este modo, aquel instrumento gigantesco creado para eliminar trabajos y obreros, se convertía inmediatamente en medio de multiplicación del número de asalariados, colocando a todos los individuos de la familia obrera, sin distinción de sexo ni edad, bajo la dependencia inmediata del capital... El valor de la fuerza de trabajo no se determinaba ya por el tiempo de trabajo necesario para el sustento del obrero adulto individual, sino por el tiempo de trabajo indispensable para el sostenimiento de la familia obrera. La máquina al lanzar al mercado de trabajo a todos los individuos de la familia obrera, distribuye entre toda su familia obrera el valor de la fuerza de trabajo de su jefe. Lo que hace, por tanto, es depreciar la fuerza de trabajo de su jefe. Tal vez el comprar una familia parcelada, por ejemplo, en cuatro fuerzas de trabajo, cueste más de lo que costaba antes comprar la fuerza de trabajo del cabeza de familia; pero, a cambio de esto, el patrono se encuentra cuatro jornadas de trabajo en vez de una, el precio de todas ellas disminuye en comparación con el exceso de trabajo excedente de cuatro obreros en vez de uno solo. Ahora, son cuatro personas las que tienen que suministrar el capital de trabajo y trabajo excedente para que viva la familia. Como se ve, la maquinaria amplía desde el primer momento, no solo el material humano de explotación, la verdadera cantera del capital, sino también su grado de explotación... Las máquinas revolucionan también radicalmente la base formal sobre la que descansa el régimen capitalista: El contrato entre patrono y obrero. Antes, el obrero vendía su propia fuerza de trabajo, disponiendo de ella como individuo formalmente libre. Ahora, vende a su mujer y a sus hijos. Se convierte en esclavista. En efecto, la demanda de trabajo infantil se asemeja, incluso en la forma, a la demanda de esclavos negros… Todos los representantes serios de la economía política convienen que la introducción de las máquinas es calamidad para los obreros de manufactura y para los artesanos, con los que aquellas entran en competencia; casi todos deploran la esclavización de los obreros de fábrica"[29].

Con base en la crisis del sistema de economía de mercado o empresarial, soportada en el siglo XIX mediante situaciones de tribulación, propiciadas en escenarios caracterizados por la explotación y la injusticia, condujeron al canciller alemán *Otto Von Bismarck*[30] en 1881 a introducir importantes reformas en *Alemania* al esquema institucional y gubernativo vigente, dirigidas a demostrar que el sistema de mercado (capitalismo) no era abusivo y maligno como se quería hacer ver. Así, se impulsó esquema de seguridad social, consistente en otorgar serie de beneficios a la clase trabajadora, relacionados con la protección del trabajador y su familia frente a riesgos de enfermedad, ancianidad y accidentes de trabajo, invalidez y muerte, impulsando la constitución de fondos alimentados con aportes conjuntos del Estado, trabajadores y patrones. Después, se han incluido otras prerrogativas, como vivienda, recreación, instrucción y subsidios para salud a grupos indigentes, propios del *Estado social*.

Estos actos pueden ser considerados los hechos precursores del sistema estatal intitulado *Estado benefactor*. Sucesos destacados por el *Banco Mundial*, que precisó: "Los primeros balbuceos de *Estado*

29 CARLOS MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Libro I, Secc. IV, Cap. XIII, Pp. 323, ss.

30 Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (1815 - 1898) tuvo formación jurídica y agrónoma Ejerció como primer ministro y canciller de Prusia desde 1862, mediante designación de Guillermo I. Reformó al ejército y creó el Reich. Organizó la confederación del norte de Alemania en 1867. Plasmó importante reforma constitucional, que otorgó al Estado teutón el carácter de federal e impulsó importantes reformas laborales y sociales. Intervino en varias guerras contra otros países europeos. Al vencer a Francia en la guerra franco prusiana, dio bases para la unificación e instauró el Gran Imperio Alemán, asumiendo el cargo de primer ministro. Fue artífice de la alianza con Italia y Austria, que se constituyó en la mayor fuerza internacional del momento. Su posición política fue liberal y combatió al socialismo. Se le otorgó el apelativo de canciller de hierro. Se retiró del poder en 1890, al perder el apoyo de Guillermo II, por su acercamiento a católicos. FUİRST VON OTTO BISMARCK Y ARTHUR JOHN BUTLER. THE MEMOIRS, BEING THE REFLECTIONS AND REMINISCENCES OF OTTO, PRINCE VON BISMARCK, WRITTEN AND DICTATED BY HIMSELF AFTER HIS RETIREMENT FROM OFFICE. H. Fertig, New York, 1966. ALAN PALMER. BISMARCK EL CANCILLER DE HIERRO. Lasser Press Mexicana, México, 1980. EMIL LUDWIG. BISMARCK: HISTORIA DE UN LUCHADOR. Juventud, Barcelona, 1951. KATHARINE ANNE LERMAN. BISMARCK: PROFILES IN POWER. Pearson Longman, Londres, 2004. WILHELM MOMMSEN. OTTO VON BISMARCK. Grijalbo, Barcelona, 1970. BISMARCK, OTTO VON [www.artehistoria.com]. BIBLIOGRAFÍAS [www.memo.com.co]. OTTO VON BISMARCK [www.kbismarck.com].

del bienestar en sentido moderno se produjeron en *Alemania* a fines del siglo XIX, cuando el canciller *Otto von Bismark* introdujo los primeros sistemas nacionales de seguridad social"[31].

Keynes[32], mediante sus tesis sobre *intervencionismo del Estado*, otorgó ponderación a algunos propósitos sociales, en especial en lo relativo a asegurar el pleno empleo, protección al trabajo, defensa a la capacidad adquisitiva del ingreso (evitar la inflación) y apoyo a empresarios que fracasan en su inversión por situaciones de crisis económicas. Aspectos que son reforzados con otras instituciones, como salario mínimo, subsidio al desempleo, generación de empleo a minusválidos o incapacitados y a otros grupos vulnerables, inserción de trabajadores en la actividad productiva luego de quedar en situación de vacancia por cierres de las empresas donde ejercían sus ocupaciones anteriores, expansión de servicios sociales, acceso a la cultura y a la educación, preocupación por mayor equidad en la distribución del ingreso y la riqueza, beneficios a inversionistas para generar nuevos empleos.

El *Estado social*, que surgió en el entorno histórico contemporáneo, propulsó el logro de se mejor distribución del producto, entendido como mayor equidad en el reparto del ingreso, la riqueza, la propiedad y el consumo. Así, el Estado social otorgó cometido substancial a la progresividad de los tributos que se captan de los miembros de la sociedad y a la redistribución de estos recursos hacia las colectividades menos favorecidas de esa misma sociedad, a través del gasto público. El papel del Estado se podría asimilar a las faenas del mitológico y legendario personaje anglosajón *Robin Hood*, orientadas a quitarle al opulento para proporcionarle al pobre[33].

Joseph Stiglitz[34] es amplio defensor de la justicia social en el contexto nacional y en el entorno internacional. Es adversario de las *teorías neoliberales* lideradas por *Milton Friedman*[35] y desplegadas por el *Consenso de Washington*, porque impulsaron políticas públicas de privatización, liberalización y austeridad fiscal a ultranza. Igualmente, las políticas de ajuste globalizantes promovidas por el *Fondo Monetario Internacional*, el *Banco Mundial* y el *Departamento del Tesoro de los Estados Unidos*, han sido políticas de colisión que han acarreado crisis económica mundial. Estas conductas abandonaron políticas sociales, que causaron amplias secuelas sobre la redistribución del ingreso y la riqueza, al provocar profundos grados de desempleo laboral y entorno de indigencia, ignorancia, atraso y miseria.

Encíclicas papales de alto contenido altruista han influenciado también para delinear importantes acciones *sociales*, es importante resaltar, entre otras: *Rerum Novarum* de *León XIII*[36], *Quadragesimo Anno* de *Pío XI*[37], *Mater et Magistra*[38] y *Pacem in Terris*[39] de *Juan XXIII*, *Populorum Progressio*[40], *Gaudium et Spes*[41] y *Octagesima Adveniens*[42] de *Pablo VI*, *Sollicitudo Rei Socialis*[43] y *Laborem Excersem* de *Juan Pablo II*[44], *Lumen Fidei* de *Francisco I*[45].

Al interior de algunas concepciones que se identifican con el *Estado social* o *asistencial*, se han venido impulsando tesis conocidas como relativismo cultural o particularista en relación con los *derechos*

31 BANCO MUNDIAL. "EL ESTADO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN" en INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL: 1997. BIRF, Washington, 1997. P. 23.

32 JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ. Crítica - Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA. Ariel, Barcelona, 1982.

33 ANÓNIMO. ROBIN HOOD. Pimpinela, Buenos Aires, 1951. ANÓNIMO (Leyenda inglesa). ROBIN HOOD. Diario Clarín, Buenos Aires, 2011.

34 JOSEPH E. STIGLITZ. EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN. Taurus, Bogotá, 2002.

35 MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. RIALP, Madrid, 1966. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University of Chicago, Chicago, 1953. MILTON Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1979.

36 LEÓN XIII. "CARTA ENCÍCLICA: RERUM NOVARUM". El Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1891.

37 PÍO XI. "CARTA ENCÍCLICA: QUADRAGESIMO ANNO". El Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1931.

38 JUAN XXIII. "CARTA ENCÍCLICA: MATER ET MAGISTRA: A TODOS LOS TRABAJADORES DEL MUNDO". El Vaticano, Roma, San Pedro, 14 de mayo de 1961.

39 JUAN XXIII. "CARTA ENCÍCLICA: PACEM IN TERRIS". El Vaticano, Roma, San Pedro, Jueves Santo, 11 abril 1963.

40 PABLO VI. "CARTA ENCÍCLICA: POPULORUM PROGRESSIO". El Vaticano, Roma, Pascua, 16 de marzo de 1967.

41 PABLO VI. "CARTA ENCÍCLICA: GAUDIUM ET SPES". El Vaticano, Roma, 7 de diciembre de 1965.

42 PABLO VI. "CARTA ENCÍCLICA: OCTAGESIMA ADVENIENS". Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1971.

43 JUAN PABLO II. "CARTA ENCÍCLICA: SOLLICITUDO REI SOCIALIS". El Vaticano, Roma, 30 diciembre de 1987.

44 JUAN PABLO II. "CARTA ENCÍCLICA: LABOREM EXCERSEM". El Vaticano, Roma, 24 de julio de 2002.

45 Francisco I. "CARTA ENCÍCLICA: LUMEN FIDEI (LUZ DE LA FE)". El Vaticano, Roma, 5 de julio de 2013.

fundamentales del hombre, que defienden el respeto, la garantía, la protección y el reconocimiento de la diversidad cultural. Entendido como enaltecimiento a valores culturales compartidos por determinada colectividad específica, que presenta identidad social y supervivencia común que, por lo general, se constituye enclave al interior de sociedad integral o global, compartiendo el espacio en condiciones de costumbres, idiosincrasia, lengua, culto o conductas disímiles.

El admitir derechos culturales, como derechos humanos, significa respetar valores de las comunidades minoritarias, así no sean compartidos por la mayoría o grupos dominantes. Es entendida como posición que impulsa la justicia social y, por ende, la equitativa distribución de ingresos y riquezas.

La *Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos* precisó que es "obligación de los Estados velar por que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley… Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a su propia cultura, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma en público y en privado, con toda libertad y sin injerencia ni discriminación alguna"[46].

La cultura es entendida por *Manuel Calvo García* como: "Sistema coherente de valores, referentes simbólicos y formas de vida sobre la que descansa la identidad del grupo y dentro del que cobra sentido la conducta individual y las prácticas de los miembros del grupo"[47].

En esa misma dirección, se refirió la "*XIX Conferencia Mundial sobre educación abierta y a distancia*", al precisar: "La cultura es concebida como particularidades nacionales y regionales y fundamentos históricos, culturales y religiosos diversos"[48].

La tesis sobre relativismo cultural se apoya en pluralidad de principios. Se destacan: 1) Diversidad cultural entre Estados y dentro de los Estados. 2) Derecho a la variedad cultural. 3) Reconocimiento de derechos culturales de grupos con identidad cultural diferenciada frente a las mayorías. 4) Protección a minorías. 5) Pluralidad cultural (multitud de culturas).

El relativismo cultural es concepción política, social, jurídica y cultural que defiende la bondad de los sistemas culturales, independiente de valoraciones morales y éticas. El relativismo cultural corresponde a mixtura de ideologías: Existen diversidad de tesis. Se considera que todas las culturas tienen igual valor, ninguna es superior a otra, los valores son relativos, adecuados acorde con situación específica. El relativismo cultural conceptúa que en determinada sociedad pueden coexistir enclaves culturales, que permiten comportamientos y costumbres disímiles al interior de escenario específico, regidos por diferentes paradigmas éticos, religiosos, étnicos, idiosincráticos, lingüísticos, ideológicos, etc. Existe error de apreciación al concebir culturas superiores e inferiores[49]. El relativismo cultura*l* advierte tendencias fundadas en el aprendizaje ancestral y presume incorrectos los actos que no coinciden con esas normas de conductas. *James Rachels*[50] estudió conductas frente a minorías sociales, las clasificó en sociedades fomentadoras y restrictivas del bienestar.

La titularidad de los derechos es de índole colectiva, acorde con las condiciones y características de cada grupo cultural. Son derechos relativistas o particularistas, que deben considerar las peculiaridades de cada minoría cultural nacional (étnica, lingüística, religiosa, etc.), puesto que la titularidad de los derechos corresponde a todo el conjunto, teniendo así carácter colectivo. Se procura respetar las peculiaridades

46 NACIONES UNIDAS. "DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS" Suscrita por 171 Estados en Viena del 14 al 25 de Junio de 1993.

47 MANUEL CALVO GARCÍA. "POSICIONES UNIVERSALISTAS Y TESIS PARTICULARISTAS". Mimeógrafo, Doctorado en Derecho. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Septiembre de 2001. P. 1.

48 NACIONES UNIDAS. "XIX CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN ABIERTA Y A DISTANCIA". Viena, 20 al 24 de Junio de 1999 (II.25 y II.26). Igualmente, se han referido en esta misma dirección "AMERICAN ANTHROPOLOGICAL ASSOCIATION" (1947), "DECLARACIÓN DEL AÑO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO" (1997), ELEONOR ROOSEVELT y "DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS" (1993, numerales 19 y 20).

49 Ejemplo: Griegos, romanos, hebreos, alemanes, chinos, aztecas, mayas, etcétera. Los griegos y romanos consideraban bárbaros (incultos) a pueblos que no hablaban sus idiomas, no profesaban sus religiones y no ejercían sus costumbres.

50 JAMES RACHELS. INTRODUCCIÓN A LA FILOSOFÍA MORAL. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

del conglomerado específico. No son de índole universal, como se concibe en la ideología liberal, cuya titularidad corresponde a cada individuo. Con ello, se pretende preservar identidad e integridad de agrupaciones minoritarias o no hegemónicas y, además, lograr el reconocimiento de sus identidades colectivas. Ilustración es la reivindicación indígena en *América*.

Dentro de la consideración de colectivos minoritarios, ocupa papel trascendental lo relativo a aspectos raciales, que en el ámbito contemporáneo permitió a *Michel Foucault* desarrollar su teoría sobre racismo de Estado: "En este momento, la temática racista no aparecerá como instrumento de lucha de un grupo social contra otro, sino que servirá a la estrategia global de los conservadurismos sociales. Surge entonces -y es paradoja con respecto de los fines mismos- el racismo de Estado: Racismo que la sociedad ejerce sobre sí misma, sobre sus propios elementos, sobre sus propios productos; racismo interno, de purificación permanente, que será dimensión fundamental de la normalización social"[51].

En términos generales, se debe observar el principio que reza: Ningún derecho puede ser violado por otros derechos. Así, cuando los derechos culturales ponen en riesgo los derechos individuales deben ser limitados. Además, deben respetarse los estándares internacionales de derechos humanos.

Las culturas minoritarias no podrán reclamar la preservación de aspectos de identidad cultural que sean contrarios a los derechos universales. En igual sentido, los derechos culturales deben respetar los derechos individuales de las personas que integran los colectivos minoritarios o marginados.

Cuando se presentan conflictos entre derechos[52], se deben impulsar fórmulas de concertación o mecanismos alternativos de resolución de conflictos[53], como promoción de convivencia[54], conciliación[55], amigable composición[56], transacción[57],

51 MICHEL FOUCAULT. DEFENDER LA SOCIEDAD. Fondo Cultura Económica, Buenos Aires, 2000. P. 66.

52 En Colombia existen amplios antecedentes jurídicos sobre el tema, se resaltan: Ley 446 de 1998, Decreto 1818 de 1998, Ley 23 de 1991, Decreto 2651 de 1991, Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo. Antecedentes: Ley 2 de 1938, Código de Procedimiento Civil (Decretos 1400 y 2019 de 1970, art. 677), Decreto 1 de 1984 (art. 218), Decreto 2279 de 1989.

53 MINISTERIO DE JUSTICIA. EFICIENCIA Y ACCESO EN LA JUSTICIA. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1993. JAIME GIRALDO ÁNGEL. "MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS" en COYUNTURA SOCIAL de FEDESARROLLO. Mayo de 1995. FEDESARROLLO, Bogotá, 1995. NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA. JUSTICIA PARA LA GENTE. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1995. MARIO JARAMILLO. "JUSTICIA POR CONSENSO" en SERIE INVESTIGACIONES I. Institución Universitaria Sergio Arboleda, Bogotá, 1996.

54 Se considera esquema de índole preventivo, para evitar que el conflicto surja. Este esquema jurídicamente no ha sido reconocido. Simboliza propósitos para evitar el surgimiento de problemas en comunidades ampliamente conflictivas. Representa mediación anticipada. Se apoya en instrumentos como capacitación, sociabilidad, promoción de cultura del buen ciudadano (vecino, amigo, hermano, etc.) y búsqueda de escenarios que aseguren la convivencia. Es la razón de ser de cualquier gestión de resolución de conflictos al interior de la comunidad. Es usual el uso de estrategias basadas en terapias (juegos, entretenimientos, diversiones, recreaciones, esparcimientos, diálogos, conferencias, humor, entre otras acciones) para prevenir agresiones, maltratos, crímenes, intimidaciones y otras formas de violencias y promover escenarios de sana convivencia y rescate de valores de la comunidad.

55 Es definida por el artículo 64 de la Ley 446 de 1998: "La conciliación es mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución a sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador". Así, la conciliación es instrumento para solucionar conflictos, en forma amistosa y equitativa, con ayuda de tercero imparcial e idóneo, denominado conciliador. Así, se evita recurrir a la justicia ordinaria para decidir litigios de larga duración y onerosos y, además, se coadyuva a mejorar las relaciones entre las partes en conflicto, sin resultar perdedores o triunfadores. Ver: CENTRO DE CONCILIACIÓN [www.colegasabogados.org].

56 Según el artículo 130 de la Ley 446 de 1998: "La amigable composición es mecanismo de solución de conflictos, por medio del cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, el estado, las partes y la forma de cumplimiento de negocio jurídico particular. El amigable componedor podrá ser singular o plural". La amigable composición es procedimiento eminentemente contractual, es mecanismo de autocomposición, se desarrolla en la forma acordada autónomamente por las partes y concluye en acuerdo o convención que tiene los efectos de transacción. Los amigables componedores, en principio, no ejercen función estatal judicial, son representantes de las partes contratantes. Ver: Sentencia de la Corte Constitucional SU-091/00. AMIGABLE COMPOSICIÓN Y ARBITRAJE: DIFERENCIAS. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Expediente T- 241.138. Bogotá, 2 de febrero de 2000. "La amigable composición consiste en: Delegación que hacen dos o más particulares en un tercero denominado amigable componedor de la facultad de precisar con fuerza vinculante para ellas y con los efectos legales de la transacción, el Estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular. Las partes pueden hacer la designación del amigable componedor directamente o delegarla a tercero que puede ser persona natural o jurídica". Ver: JORGE HERNÁN GIL ECHEVERRY. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y LA AMIGABLE COMPOSICIÓN. Bogotá, Temis, 2003. P. 350.

57 Según el artículo 1.809 del Código Civil de España: "La transacción es contrato, mediante el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo alguna cosa, evitan la provocación del pleito o terminan el que había comenzado". Así, "La transacción es contrato en el que las partes tienen disponibilidad del objeto, dado que, al igual que en la negociación, se producen recíprocas concesiones, para las que es necesario poseer facultad de disponer los derechos que se pretenden transigir. La transacción no transfiere derechos u obligaciones, sino que declara o reconoce esos derechos u obligaciones, sobre los que recae el objeto de la transacción. Por efecto de la transacción se pueden extinguir obligaciones. La transacción se negocia entre las propias partes, se somete a aprobación de tercero, que es el juez, y tiene carácter de cosa juzgada. Procede mediante ejecución del auto que homologa el acuerdo transaccional y establece que los litigantes están facultados para disponer el objeto

negociación[58], mediación[59], mediación comunitaria[60] o arbitraje [61]. Se conciben como medios que evitan recurrir a la imposición.

Antonio Enrique Pérez Luño, no obstante coincidir con la universalidad, trae a colación situaciones

del juicio y podrán renunciar, desistir, allanarse y someterse a arbitraje y transigir sobre su objeto. Ver: ESTEBAN ARRIAGA MEDINA. "NEGOCIACIÓN, TRANSACCIÓN, ARBITRAJE Y MEDIACIÓN: CUATRO FÓRMULAS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS" [www.asociacion-eurojuris.es]. "Por excelencia, la transacción ha sido el concepto más arraigado para indicar arreglo amigable, eso sí, proveniente de las partes. Claro está que tal proveniencia no indica rigidez en el sentido de impedir que un tercero pueda proponer fórmula que luego sea acogida, pero su fuerza es tal, que no solamente se ubica como mecanismo alternativo de solución de conflictos, sino que también ha sido acogido por la administración de justicia como forma anormal de terminación del proceso judicial. Debe entenderse, por supuesto, que cualquiera de estos mecanismos podrán ser utilizados para resolver conflictos, pero sólo aquellos que la ley no prohíba o que por su naturaleza impliquen derechos renunciables y no atenten contra el orden público". Ver: JAIME BALLESTEROS Y OTROS. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EL MEDIADOR COMUNITARIO. Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2001 [http//atecex.uexternado.edu.co].

58 "La negociación es proceso, podría decirse arte, por el que las partes resuelven conflictos, acuerdan líneas de conducta, buscan ventajas individuales o colectivas o procuran obtener resultados que sirvan a sus intereses mutuos. Establece comunicación interesada para intentar alcanzar un acuerdo, cuya esencia es buscar el mutuo beneficio. Se contempla como instrumento para resolución alternativa de conflictos o acción multilateral. Su regla histórica es la costumbre y su resultado el acuerdo. Las partes son titulares de derechos y obligaciones, es decir, del objeto que se negocia. La resolución de la negociación es la firma del contrato". Ver: ESTEBAN ARRIAGA MEDINA. "NEGOCIACIÓN, TRANSACCIÓN, ARBITRAJE Y MEDIACIÓN: CUATRO FÓRMULAS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS" [www.asociacion-eurojuris.es]. "La negociación sucede en casi todas las áreas de la vida. En el área de la jurisprudencia, el negociador experto sirve como defensor de una de las partes y procura obtener los resultados más favorables posibles a ella. En este proceso el negociador procura determinar el resultado mínimo que la otra parte (o las partes) quiere aceptar, ajustando entonces sus solicitudes consecuentemente. Una negociación acertada se produce cuando el negociador puede obtener todos o la mayoría de los resultados que su parte desea, pero sin conducir a la parte contraria a interrumpir permanentemente las negociaciones. La negociación tradicional se denomina en ocasiones ganar-perder, debido al estilo de dureza de los negociadores que persiguen conseguir lo que más puedan para su parte. ROGER FISHER, WILLIAM URY Y BRUCE PATTON. NEGOCIACIÓN Y PERSUACIÓN (GETTING TO YES: NEGOTIATING AGREEMENT WITHOUT GIVING IN). Penguin Books, Boston, 1991. "También se impulsa la obtención de beneficios mutuos. El enfoque de ganancias mutuas se ha aplicado con eficacia en ámbitos ecológicos y laborales (gerenciales, sindicales, de seguridad social, etc.) y enmarcan la negociación como vía para solucionar problemas". LORENZO SUSSKIND. LA DIPLOMACIA AMBIENTAL: LA NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS MUNDIAL MÁS EFICAZ. Oxford University, (Oxford, , 1994, in Japanese in 1995, and in Arabic in 1996) 1994.

59 Es posible definirlo como: "Mecanismo mediante el cual dos o más partes resuelven sus diferencias por sí mismas, de manera autónoma y amigable, con ayuda de un tercero imparcial aceptado por ambas partes. Por tratarse de solución cuya fuerza proviene de las partes mismas, es un sistema de autocomposición de conflictos". Ver: JAIME BALLESTEROS Y OTROS. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EL MEDIADOR COMUNITARIO. Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Bogotá, 2001 [http//atecex.uexternado.edu.co/]. La mediación es instrumento para solucionar conflictos, con participación activa de tercero ajeno al problema, denominado mediador, quien pretende encontrar puntos de consenso, lograr arreglo amistoso y hacer que las partes en conflicto acuerden resultado favorable. El mediador interviene de forma neutral entre las personas inmersas en controversias para facilitar el camino a encontrar soluciones equitativas. Es mecanismo de resolución de conflictos que somete diferencias suscitadas entre individuos a tercero distinto del Estado, que no tiene calidad especial según la ley y sus propuestas no son de obligatoria acogida, reduciendo su función a buscar solución aceptable para las partes. Esta figura busca poner fin a diferencias. En relación con el arbitraje se encuentran diferencias claras, dado que el tercero en el caso del arbitraje actúa como juez, mientras que el mediador actúa dentro de la libertad de formalidades y tiene participación activa en la discusión. Esta figura se utiliza en conflictos relativos a demandas civiles y contratos y disputas relacionadas con divorcio, custodia de niños y régimen de visitas. Se define como procedimiento mediante el cual los participantes, asistidos por una o más personas neutrales, desarrollan formas de manejo de las emociones liberadas en conflictos, aislado los asuntos de la diferencia y considerando alternativas para encontrar opciones que les permitan llegar a acuerdo que satisfaga los intereses. Dentro de las características principales de esta figura se encuentran: Es procedimiento pacífico, cooperativo de resolución de conflictos, logra acuerdos rápidos, no incurre en altos costos en tiempo, dinero y esfuerzo y es instancia voluntaria, no es impuesta. Ver: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. "MEDIACIÓN" [www.conciliacion.gov.co].

60 Se puede concebir como sistema especial de la mediación ortodoxa. "La hace especial, al circunscribirse al marco específico de un conglomerado social donde el mediador tiene reconocimiento general que le imprime validez a la decisión que ante él, o gracias a él, tomen las partes para dirimir el conflicto. El mediador comunitario es miembro de esa comunidad que voluntariamente y de forma gratuita presta sus servicios a esa comunidad. Su legitimidad deriva del reconocimiento social, de la eficacia de sus servicios, de los valores que practica y promueve, de la confianza que genera y de la que su colectivo le asigna". Ver: JAIME BALLESTEROS y otros. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EL MEDIADOR COMUNITARIO. Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Bogotá, 2001 [http//atecex.uexternado.edu.co/]. "La mediación comunitaria persigue que los integrantes de la comunidad, por sus propios medios y contando con la colaboración de sus vecinos, solucionen sus conflictos sin intervención del Estado (justicia), garanticen la convivencia pacífica y confiable. Renuncian en forma voluntaria a la autoridad judicial para solucionar sus conflictos". Ver: "MEDIACIÓN COMUNITARIA" [http://masc.usta.edu.co/].

61 Precisó el artículo 111 de la Ley 446 de 1998: "El arbitraje es mecanismo por medio del cual las partes involucradas en conflicto de carácter transigible, difieren su solución a tribunal arbitral, que queda transitoriamente investido de facultad para administrar justicia, profiriendo decisión denominada laudo arbitral. El arbitraje puede ser en derecho, en equidad o técnico. En el arbitraje en derecho los árbitros fundamentan su decisión en el derecho positivo vigente; por ello el árbitro debe ser abogado inscrito. En el arbitraje en equidad, los árbitros deciden según el sentido común y la equidad. Cuando los árbitros pronuncian su fallo en razón de sus conocimientos específicos en determinada ciencia, arte u oficio, el arbitraje es técnico". El arbitramento es procedimiento judicial, aunque fundamentado en acuerdo de voluntades, que compromete a particulares habilitados por ministerio de la ley a ejercer la función estatal de dirimir conflicto de intereses generando derogatoria de la jurisdicción estatal, para el caso concreto. El arbitramento es mecanismo de hetera-composición. El arbitramento en su trámite se halla sujeto a regulación legal específica. El arbitramento concluye en laudo que produce los efectos propios de las sentencias judiciales. Los árbitros ejercen función estatal judicial, conforme lo expresa taxativamente la Constitución Política (art. 116). Ver: Sentencia de la Corte Constitucional SU.091/00. AMIGABLE COMPOSICIÓN Y ARBITRAJE: DIFERENCIAS. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis. Expediente T-241.138. Bogotá, 2000.

de injusticia en el mundo real que oscurecen los eximios propósitos de la generalidad, se refiere a la "marginación de grandes sectores de la humanidad del goce pleno de derechos y libertades allí proclamados"[62]. En consecuencia, identificó la argumentación del relativismo cultural o particularista como situación del mundo contemporáneo. Disertó: "En nuestro tiempo la condición posmoderna plantea como valores alternativos, las pulsiones emocionales, el particularismo y la diferencia... aquello que enaltece en mayor medida al ser humano es su esfuerzo por destacar aquellos rasgos que le hacen diferente de los demás..."[63]

Acorde con esta disertación, el profesor *Pérez Luño* concluyó: "La titularidad de los derechos, enunciados como derechos humanos, no está restringida a determinadas personas o grupos privilegiados, sino que va a ser reconocida como atributo básico inherente a todos los hombres, por el mero hecho de su nacimiento"[64].

La filosofía de *Estado asistencial* ha tenido trascendencia en el ámbito internacional, al ser impulsada por gobiernos, organizaciones internacionales, entidades transnacionales (en especial, organizaciones no gubernamentales, *ONG*), entre otros agentes.

Entre estos actores, se otorga énfasis a las *ONG*, debido a la importancia inusitada que han logrado en los últimos años en el estudio de las políticas públicas y por el hecho que sus fines no son de talantes lucrativos, sino de carácter magnánimo. Se destacan algunos de sus objetivos centrales: Ayuda humanitaria, impulso al desarrollo, salvaguardia a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, protección a grupos sociales vulnerables, prevención y atención de desastres, defensa del medio ambiente, promoción al control social (participación comunitaria), entre otros. Fines todos de índole filantrópicos, enmarcados en el criterio de *Estado asistencial*. El *Anuario de Organizaciones Internacionales* editado por la *Unión de Asociaciones Internacionales* (*UAI*) las definió como: "Cualquier organización no creada por vía de acuerdos intergubernamentales... Incluso aquellas que acepten miembros designados por autoridades estatales, siempre que dichos integrantes no obstaculicen la libre expresión y opinión en esas organizaciones"[65].

Por su parte, *Esther Barbé* las definió como: "Asociaciones o grupos, constituidos de modo permanente por particulares (individuos o colectivos) de diversos países (mínimo tres), que tienen objetivos no lucrativos de alcance internacional"[66].

Algunos organismos no gubernamentales de trascendencia mundial son: *Amnistía Internacional*, *Médicos Sin Fronteras*, *Cámara de Comercio Internacional*, *Club de Roma*, *Comité Internacional de la Cruz Roja*, *Liga de Sociedades de la Cruz Roja Liga*, *de la Media Luna Roja*, *Ejército de Salvación*, *Greenpeace*, *Cáritas*, *Orden de Rosacruz*, *Federación Sindical Mundial*, *Club Rotario Internacional*, *Club de Leones*, *Asociación Boys Scout Internacional*, *Defensa Civil* y *Unión Interparlamentaria*.

El desafío que debe afrontar el *Estado asistencialista* es la conservación del *status quo* frente al nuevo orden económico, político, social y cultural. Propugna por la justicia social, que busca reducir la concentración de la riqueza, la iniquidad, la pobreza absoluta, la indigencia, la injusticia y, en general, otras situaciones indeseables (alta mortalidad y morbilidad, hambruna, desnutrición, corrupción, maltratos, analfabetismo, abusos por posición dominante, imperfecciones del mercado, favorecimiento a élites, etc.). También impulsa el respeto al ser humano en conflictos armados u otros actos bélicos (defensa a derechos humanos, internacionalización de la guerra, trato a presos políticos, etc.). En el ámbito internacional

62 ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. Series de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 23. Orientada por LUIS VILLAR BORDA. P. 21.

63 ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL. Id. P. 28. Cita a: JEAN-FRANÇOIS LYOTARD. LA CONDICIÓN POSTMODERNA. Cátedra, Madrid, 1987. ERHARD DENNIGER. "RACIONALIDAD TECNOLÓGICA, RESPONSABILIDAD ÉTICA Y DERECHO POSTMODERNO" en DERECHOS HUMANOS Y CONSTITUCIONALISMO ANTE EL TERCER MILENIO de ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. Marcial Pons, Madrid, 1996. JESÚS BALLESTEROS. POSTMODERNIDAD: DECADENCIA O RESISTENCIA. Tecnos, Madrid, 1989.

64 ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL. Id. Pp. 47, ss.

65 UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS 1944/95. Vol. 1, Union of International Associations & Saur, Munich, 1995. P. 1616.

66 ESTHER BARBÉ. RELACIONES INTERNACIONALES. Tecnos, Madrid, 1995. P. 177.

se promueve el apoyo a países atrasados (economías del sur, periféricas, subdesarrolladas, del tercer y cuarto mundo, no industrializadas, atrasadas, entre otros sinónimos).

En efecto, *Manuel García Pelayo* expresó que el *status quo* que pretende el *Estado social* enfrenta múltiples retos, relativos al desarrollo tecnológico, a la acción coercitiva de la sociedad, a los riesgos propios insertos en la economía de mercado, entre otros factores. Sobre el particular, disertó: "Los límites de esta capacidad de estructuración del orden social son, sin embargo, discutibles y, en resumen, pueden manifestarse en las siguientes condiciones: 1) El *Estado social* tiene como función asegurar los fundamentos básicos del *status quo* económico y social adaptándolos a las exigencias del tiempo actual y excluyendo permanentemente los disturbios para su buen funcionamiento, de modo que en esencia está destinado a garantizar el sistema de intereses de la sociedad actual, es decir, de la sociedad neocapitalista. 2) El *Estado social* significa corrección no superficial, sino de fondo; no factorial (parcial) sino sistemática (total) del *status quo*, cuyo efecto acumulativo conduce a estructura y estratificación sociales nuevas, y concretamente hacia el socialismo democrático"[67].

Existe preocupación entre los defensores de esta acción asistencial, por revisar las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas internacionales con el fin de modificar el esquema de dependencia de las sociedades menos avanzadas frente al dominio de centros omnipotentes, que ejercen su poderío y ocasionan relaciones injustas, mediante su acción imperialista. Se piensa que se debe propender por menor desigualdad. Es concepción ampliamente axiológica y filantrópica.

Esta posición, ha incursionado en el contexto mundial y ha permitido la presencia de organizaciones internacionales como el grupo de países no alineados, bloques regionales, entre otras acciones mancomunadas para lograr apoyo recíproco. También, se resaltan posturas que defienden la posibilidad de votación en sesiones generales o especializadas de la *Organización de las Naciones Unidas* de países que en la actualidad no lo ejercen, tratándose así de evitar el monopolio que disponen en la actualidad los países más influyentes (los cinco países que tienen asiento permanente). No obstante que los resultados no han sido del todo afortunados, este tipo de actuaciones ha servido de bases para crear campo propicio para el debate sobre el impulso de sistema económico y social mundial más equitativo y equilibrado.

En el nuevo orden mundial se discurre sobre la faceta novedosa de la regulación social. Al respecto, se refirió *Manuel Calvo García*: "Comienza a hablarse de regulación social, como algo distinto de regulación económica tradicional, para referirse a procesos intervencionistas con fines de protección de salud y seguridad (consumo, accidentes y salud laboral, etc.), el medio ambiente (aguas, contaminación ambiental, protección de animales y plantas, etc.), salvaguardia frente a nuevos riesgos tecnológicos y naturales (catástrofes, seguridad nuclear, etc.), superación de las discriminaciones (en educación, empleo, acceso a la vivienda, etc.)"[68].

La regulación social es concebida como 'acervo de experiencias y actitudes subjetivas, a través de las cuales las personas expresan y asumen posiciones sobre asuntos sociales'. Ejerce especial incidencia en temáticas de índole laboral, sobre pobreza (marginalidad, indigencia, atención a grupos vulnerables), prevención de desastres, salubridad, prevención de enfermedades, nutrición, alimentación, capacitación, ecológico, entre otros propósitos.

Peter Charles Brand[69] expresó que la globalización ha originado consecuencias nocivas de índole social en las ciudades, como desigualdad (pobreza, concentración de riqueza e injusticia). Las reformas al Estado han despojado a los gobiernos locales de instrumentos institucionales y fiscales para garantizar el bienestar de los ciudadanos. Así, las administraciones municipales han debido recurrir a procesos de participación ciudadana y regulación social como alternativas para mejorar las condiciones de vida

67 MANUEL GARCÍA-PELAYO. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO. Alianza Universidad, Madrid, 1995. Capítulo I, Sección IV. P. 23. Ver también: HANS PETER IPISEN. "ENTEIGNUNG UND SOZIALISIERUNG" en VERÖFFENTLICHUNGEN DER VEREINIGUNG DER DEUTSCHEN STAATSRECHTSLEHRER. Walter de Gruyter, Berlín, 1952.

68 MANUEL CALVO GARCÍA. "TRANSFORMACIONES DEL DERECHO Y CRISIS DE JUSTICIA" en REVISTA DERECHO DEL ESTADO. No. 7. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Diciembre de 1999. P. 77.

69 PETER CHARLES BRAND. "ESTRATEGIAS AMBIENTALES, LEGITIMACIÓN GUBERNAMENTAL Y REGULACIÓN SOCIAL: EXPLORACIONES EN CUATRO CIUDADES COLOMBIANAS" en ECONOMÍA, SOCIEDAD Y TERRITORIO. Volumen V, No. 19. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2005. Pp. 499 a 534.

de la comunidad. Se impulsa ambiente de solidaridad, equidad, bienestar, control social y defensa de la calidad de vida. Asimismo, temas como salvaguardia y defensa del ambiente, calidad y costos de servicios públicos, empleo y ética en la gestión pública ocupan sitial preponderante.

En economías de mercado con propósitos sociales, la intervención del Estado para lograr objetivos de equidad se ha centrado en políticas económicas internas, teniendo como asidero la política fiscal (tributos progresivos y gasto público de pobreza o redistributivo, buscando amplio esfuerzo en el rico mediante impuestos, tasas y contribuciones, mayor sacrificio, y, luego, distribuir esos recursos hacia los pobres, asegurándoles mayor beneficio en las erogaciones públicas), medidas financieras dirigidas hacia grupos marginados de la sociedad (en especial, crédito de fomento -microcrédito- y asistencia técnica) y programas de empleo, dirigidos a lograr mayor ocupación y proteger el salario real de trabajadores. En últimas, se impulsa el bienestar social, con énfasis en el desarrollo económico (crecimiento con equidad) a través de objetivos específicos como: Evitar la concentración de la riqueza, disminuir los grados de pobreza, asegurar el pleno empleo, lograr el crecimiento económico, garantizar el cambio tecnológico e impulsar la competitividad.

Bajo esta concepción filosófica, se ha pensado que con la intervención activa del Estado, aplicando políticas económicas redistributivas, puede incidir para mejorar los grados de distribución del ingreso y la riqueza en sociedad específica. Así, se propone gravar fuertemente al rico, mediante impuestos progresivos, y generar mayor gasto público redistributivo para proveer a los pobres de bienes y servicios fundamentales para la supervivencia (alimentación, nutrición, salud, educación, agua potable, saneamiento básico, vivienda popular, redistribución de tierras, prevención de enfermedades, previsión de desastres, seguridad social, atención a grupos vulnerables, entre otros)[70].

B. EQUIDAD VERTICAL Y EQUIDAD HORIZONTAL

Henry Simons[71] precisó los principios de equidad vertical y equidad horizontal. Al referirse a la equidad vertical propuso tratamiento diferente a los desiguales, que implica que los impuestos deben gravar en forma diferente a personas que tienen distinta capacidad de pago; propuso trato más oneroso a las familias con mayor capacidad de pago frente a familias que disponen menor condición económica; igualmente, concibió que el gasto público debe orientarse en sentido inverso, debe beneficiar más al pobre que al rico, para ejercer funciones distributivas. De otro lado, con la equidad horizontal sugirió sistema idéntico a los iguales, que significa que personas con igual capacidad de pago deben cancelar el mismo tributo y ser favorecidos de idéntica forma con el gasto público.

El enfoque de *Simons* sobre la distribución del ingreso es más axiológico o ético que la de sus antecesores. Disertar de equidad, en principio, es referirse a aspecto valorativo y no es necesario entrar en consideraciones relativas al grado de sacrificio en que incurre el contribuyente al pagar sus impuestos. De manera análoga, se interpreta beneficio percibido del gasto público.

El desarrollo de la idea de equidad vertical y horizontal se cristaliza impulsando impuestos progresivos. Para su comprensión deben diferenciarse las diferentes categorías de tributos acorde con sus efectos sobre la distribución del ingreso y la riqueza. Existen tres distinciones de tributos: Progresivos, proporcionales y regresivos.

Los impuestos progresivos corresponden a aquellos que presentan relación directa entre capacidad de pago[72] y tarifa impositiva. Así, cuando aumenta la capacidad de pago se incrementa el impuesto, tanto en términos absolutos como en contextos relativos. Existe equivalencia entre impuesto pagado y base gravable. El próximo cuadro ilustra las características del impuesto progresivo, que permite que a mayor capacidad de pago mayor tarifa impositiva (relación directa).

70 Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Tercera edición, segunda reimpresión. Cap. III.

71 HENRY SIMONS. PERSONAL INCOME TAXATION. Chicago, University of Chicago Press, 1936. Cap. I.

72 Los índices de capacidad de pago que se consultan para aplicar los tributos son: Ingreso, propiedad, riqueza y consumo. Todos ellos se derivan de los estados financieros (balance general y estado de resultados) que disponen los ciudadanos.

Cuadro 4.1
EJEMPLO DE TRIBUTO PROGRESIVO

CAPACIDAD DE PAGO	*TARIFA IMPOSITIVA*	*IMPUESTO*
$100.000	10%	$10.000
$1.000.000	20%	$200.000
$10.000.000	30%	$3.000.000
$100.000.000	40%	$40.000.000

La ilustración anterior permite comprobar que a mayor capacidad de pago más alta debe ser la tarifa impositiva y, por tanto, mayor el gravamen que se debe aplicar. Así, las personas con mayor disponibilidad de recursos económicos deben efectuar mayor esfuerzo o sacrificio para el pago de los tributos. En este modelo, el individuo que tiene $100.000 debe pagar $10 por cada $100 disponibles, el que cuenta con $1.000.000 debe cancelar $20 por cada $100, el que posee $10.000.000 debe contribuir $30 por cada $100 y el que cuenta con $100.000.000 debe sufragar $40 por cada $100 a su haber. En el ejemplo se presenta análisis con tarifas nominales, para facilitar su interpretación, pero igualmente se podría recurrir a tarifas marginales (aumento de las tarifas solo a la parte que supera el rango o margen).

En el caso de impuestos proporcionales, las tarifas son idénticas independiente de la capacidad económica del contribuyente. Así, al aumentar la capacidad de pago se incrementa el gravamen en términos absolutos, pero se mantiene constante en términos relativos. La tarifa del impuesto permanece constante para todas las bases (a cualquier capacidad de pago igual tarifa impositiva). Por cada $100 que dispone cualquier sujeto pasivo del tributo paga $10. Se ilustra a continuación:

Cuadro 4.2
EJEMPLO DE TRIBUTO PROPORCIONAL

*CAPACIDAD DE PAGO**	*TARIFA IMPOSITIVA*	*IMPUESTO*
$100.000	10%	$10.000
$1.000.000	10%	$100.000
$10.000.000	10%	$1.000.000
$100.000.000	10%	$10.000.000

Los impuestos regresivos son aquellos cuya tarifa disminuye al aumentar el índice de capacidad de pago. A menor capacidad de pago mayor tarifa impositiva (relación inversa). Nótese que el esfuerzo o sacrifici*o* es mayor a medida que disminuye la capacidad económica del individuo: Por cada $100 que dispone el más rico paga $10, por cada $100 que cuenta el segundo sufraga $20, por cada $100 que tiene el tercero cancela $30, por cada $100 que posee el más pobre liquida $40. Se ilustra en siguiente cuadro:

Cuadro 4.3
EJEMPLO DE TRIBUTO REGRESIVO

*CAPACIDAD DE PAGO**	*TARIFA IMPOSITIVA*	*IMPUESTO*
$100.000	40%	$40.000
$1.000.000	30%	$300.000
$10.000.000	20%	$2.000.000
$100.000.000	10%	$10.000.000

En el papel no se presentan condiciones de regresividad, las tablas generalmente se construyen en condiciones de progresividad o, al menos, de proporcionalidad. Sin embargo, en la práctica el sistema se torna regresivo por factores como la evasión tributaria (se esconden bienes y recursos al Estado) y la elusión impositiva (vacíos que presenta la norma tributaria). Se ha tratado de impulsar por tratadistas contemporáneos, que debe sacrificarse la progresividad en beneficio de la simplicidad administrativa. Considera por esta corriente que mientras menos tarifas impositivas existan, menor será la complejidad en la gestión y administración de los tributos.

Con el fin de asegurar efecto favorable en la distribución del ingreso, con el propósito de alcanzar mayor sacrificio a medida que se dispone mayor capacidad económica, los impuestos deben ser progresivos. Se debe propiciar el principio de gravar de manera más fuerte a las personas que tienen mayor capacidad de pago.

Para desarrollar el concepto *de* equidad horizontal, que propugna por igual tributo a personas con igual capacidad de pago. *Simons* propuso el requisito de instituirse por ley. Así, es indispensable que dos personas con igual posición económica sean tratadas en forma idéntica. No ocurre esto a menudo en la legislación colombiana, dado que se establecen esquemas de elusiones, como exenciones, ingresos no constitutivos de renta, descuentos tributarios, reconocimientos de mayores costos a los verdaderamente incurridos, etc. Aspectos que propenden por situaciones donde dos personas que reciben el mismo ingreso real pagan diferente tributo si algunas de ellas tienen derecho a estos beneficios y otras no, violando el principio de la equidad horizontal. Las rentas de trabajo generalmente suelen ser más controladas y menos beneficiadas de tratamientos especiales que las rentas de capital.

Estos fenómenos también inciden sobre la equidad vertical, al igual que las políticas de límite y fusión de tarifas impositivas que generan tendencias a la proporcionalidad de las tarifas tributarias.

Desde el punto de vista de los principios de equidad vertical y equidad horizontal conviene analizar el concepto de indicadores de la capacidad de pago, que se estudiarán en el literal D del presente capítulo.

C. ACCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

En el estudio de las finanzas públicas o hacienda pública, se ha entendido que con la acción del Estado mediante la aplicación de la política fiscal es posible impulsar efectos que contribuyen a mejorar los grados de equidad en sociedad determinada.

Se considera que además de propugnarse por la progresividad de tributos, tasas y contribuciones, debe existir como complemento estructura de gastos públicos redistributivos, que serán definidos en las secciones E y F. Así, podría decirse que el accionar del Estado debe estar encaminado a obtener del rico para proporcionarle al pobre; conducta análoga a la ejercida por el mítico héroe británico *Robin Hood*.

En consecuencia, se plantea en el estudio ortodoxo de la hacienda pública que el presupuesto público puede garantizar las políticas públicas de distribución equitativa de ingresos y riqueza, mediante: Tributos progresivos y gasto público redistributivo o de pobreza. Esta ideología se basa en la intervención estatal con propósitos de recaudar recursos de las clases económicamente acaudaladas con la finalidad de transferirlos hacia los menos favorecidos de la sociedad. Se impulsa la equidad en todas sus dimensiones: Equidad horizontal y equidad vertical.

Richard Musgrave se refirió a la incidencia de la política presupuestal con el objetivo de alcanzar la redistribución en los siguientes términos: "La función de la rama de servicios puede ser considerada la clásica política presupuestaria. En realidad, hubo un tiempo en que la satisfacción de servicios públicos fue considerada como su única función legítima, y se argüía que «el problema fiscal puro y simple» no debía ser confundido con «consideraciones ajenas de política social y económica». Después, la mayor parte de la gente empezó a reconocer que el propósito estatal de ingresos-gastos está obligado a tener efectos sociales y económicos, y que estos podían ser útilmente encaminados a fines no conectados de forma directa con el objetivo inmediato de satisfacer necesidades públicas. Los ajustes en el estado de distribución de la renta constituyen fin de esta clase… La distribución de la renta y de la riqueza en

economía de mercado depende de cierto número de factores que incluyen leyes de herencia, distribución innata de talento, disponibilidad de oportunidades educativas, movilidad social y estructura de mercados. Como resultado de estos factores, tiene lugar el estado de distribución de la renta con grado dado de igualdad o desigualdad… Debe establecerse mecanismo para hacer correcciones en el estado de distribución, de manera ordenada y de modo que cause el menor daño posible al funcionamiento eficiente de la economía… Este mecanismo está dado por el sistema de impuestos y transferencias de la rama de distribución. Este no es el único modo de hacer ajustes al estado de distribución. La legislación de salarios mínimos, la defensa a los precios de determinados productos agrícolas, la protección arancelaria, el régimen de competencia lícita, etc., constituyen políticas que tienen importantes efectos distributivos. Desde el ámbito economista, existe, sin embargo, preferencia «*a priori*» por el enfoque presupuestario. Esta visión de la transferencia de renta, si se instrumenta de forma adecuada, implica mínimo de interferencia en la asignación de recursos determinada por el sistema de precios… Contrario a los gastos e impuestos de la rama de servicios, que están destinados a trasladar recursos de la satisfacción de necesidades privadas a satisfacer necesidades públicas, los impuestos y transferencias de la rama de distribución están destinados a trasladar recursos desde el patrimonio de un individuo al de otro… La igualdad aplicada a cuestiones económicas puede ser interpretada de modos diferentes, y la elección entre las distintas interpretaciones es cuestión de juicio de valor. Para algunos, igualdad puede significar igualdad real en el bienestar económico en cualquier momento dado; para otros, puede implicar el concepto, completamente diferente, de igualdad de oportunidades; y otros, aún, pueden interpretar la igualdad en términos de bienestar máximo para todos los miembros de la sociedad… Al aceptar el criterio de bienestar, no se requiere necesariamente la igualdad real en la distribución de la renta, que se lograría solo si todas las personas fueran idénticas en cuanto a su propensión a disfrutar de la renta… Es tentador interpretar el concepto de igualdad de renta o riqueza objetiva medible, en vez de la igualdad subjetiva de bienestar. En otras palabras, la política social podría basarse sobre el supuesto de la capacidad igual para disfrutar la renta, aunque las capacidades sean de hecho desiguales… El problema básico de la distribución no es la repartición de renta monetaria, sino de bienestar… La función de la rama de servicios ha sido que la satisfacción de las necesidades sociales debe relacionarse con la evaluación individual de los beneficios recibidos… El estado adecuado de distribución, tal como se determina por la rama de distribución, estará definido en términos de renta ganada, menos aquellos impuestos o más aquellas transferencias que la rama de distribución decide establecer…"[73].

En contraste, existen tesis que lejos de consentir la acción asistencial propugnan por acciones impulsadas por parte del Estado para armonizar, organizar y consolidar agrupaciones sociales conformadas por los menos favorecidos, mediante actividad solidaria o cooperativa, que permita forjar y promover la capacidad inventiva intrínseca en el ser humano. Posición que concuerda con el adagio *marxista* de "no dar pescado al hambriento, sino más bien es primordial enseñarlo a pescar".

Esta argumentación es defendida por diversas concepciones ideológicas, incluidas algunas que defienden las economías de mercado. No obstante, se toma como referente los argumentos de *Muhammad Yunus*: "Como muchos bengalíes de mi generación, estaba influenciado por las teorías económicas marxistas... En *Estados Unidos* descubrí que las economías de mercado liberaban al individuo y le permitía hacer elecciones personales. El único inconveniente de este sistema es que favorece a los poderosos... Las empresas obteniendo ganancias dejan impuestos al Estado y permiten construir escuelas, hospitales, etc. Sin embargo, en la práctica las cosas no funcionan así. Los impuestos benefician a la burocracia que los cobra y no queda nada o casi nada para los pobres... La economía de mercado, tal como está organizada en la actualidad, no proporciona soluciones para los males de la sociedad. No cuesta ilustrar los objetivos sociales cruelmente abandonados: Perspectivas económicas y sistema de salud para pobres, educación para desprotegidos, bienestar para ancianos y personas disminuidas físicamente. Sin embargo, el Estado en su forma actual, por sus propias limitaciones, debería desentenderse casi por completo de estos temas (con excepción de defensa nacional y política exterior) y dejar actuar al sector privado animado por la preocupación de bienestar social... Tengo la íntima convicción que los subsidios al desempleo no

73 RICHARD MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1969. Pp. 17, ss.

constituyen solución eficaz. Son, más bien, manera de ignorar los problemas de la gente y dejarla librada a su suerte. Los pobres con buena salud no necesitan de la caridad. Los subsidios al desempleo solo aumentan su desamparo; los privan de iniciativa y dignidad... Somos partidarios de reducir la intervención del Estado. Apoyamos la economía de mercado y la creación de empresas. Sin embargo, defendemos objetivos sociales: Eliminar la pobreza, dar educación a todos, cobertura médica y empleo, cubrir igualdad de sexos y asegurar el bienestar de personas mayores. Soñamos con mundo sin pobreza y sin la limosna de subsidios y cuestionamos el marco institucional existente y las empresas fundadas solo en la búsqueda de ganancias... Creemos en la intervención social. La intervención del Estado debe limitarse a conjunto de medidas que alienten a las empresas a comprometerse en el ámbito social... Siguiendo la metáfora, el crédito solidario se propone servir de motor de contacto a nivel de la más pequeña unidad: El pasajero de cada compartimiento. Esto permite aumentar la potencia del tren social..."[74].

En este sentido, el *artículo 58* de la *Carta Política* consagró que: El interés social o general es superior al interés privado, la propiedad privada debe ejercer función social y el Estado debe fomentar las formas asociativas y solidarias de propiedad[75].

La *Constitución Política de la República de Colombia* incorporó alto contenido de filosofía de *Estado social* en su *Título II*, referente a los deberes que debe cumplir el Estado y a los derechos que deben satisfacer los ciudadanos. Se considera indispensable la satisfacción de bienes y servicios básicos por parte de todos los ciudadanos. Este propósito se enmarca dentro de la concepción de derechos humanos, que se convierten en derechos fundamentales al ser incorporados en el derecho positivo y, por ello, son tutelables constitucionalmente.

D. ÍNDICES DE CAPACIDAD DE PAGO E INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS

Los estados financieros[76] sirven de base para determinar la condición económica de los diferentes miembros de la sociedad. Mediante su cuantificación e interpretación se han diseñado los índices de la capacidad de pago[77]. Por lo general, se han utilizado en la teoría y en la práctica cuatro indicadores para medir la dimensión económica: Propiedad, riqueza, ingreso y consumo, que se han formalizado mediante las normas jurídicas tributarias.

Su aplicación en la praxis constituye el régimen tributario de determinada sociedad. A continuación, se ilustra este aserto, tomando como base la estructura tributaria de *Colombia*:

1. Propiedad (activos): Es consultada mediante la aplicación de los impuestos a vehículo automotor y predial unificado (inmuebles).

2. Riqueza (patrimonio): En la actualidad es aplicado por períodos específicos el gravamen al patrimonio. En períodos precedentes se asignaba también el impuesto a las sucesiones (masa global hereditaria).

3. Ingreso (ventas, remuneraciones): Los tributos que consultan este indicador son: Básico a la renta, ganancias ocasionales. Antes también se ejercía a las remesas de utilidades al exterior (fue eliminado). Se discute si el impuesto de industria y comercio corresponde a este indicador. Algunos alegan que sí, por tomar como base tributaria los ingresos brutos (ventas brutas); en cambio, otros consideran que lo gravado es el establecimiento per sé.

4. Consumo (gastos): Es el más utilizado en nuestro país, existe gran número de tributos que consultan este índice, entre los que se destacan el impuesto a las ventas sobre el sistema de valor agregado -IVA- y los gravámenes dirigidos a consumos específicos (licores, cerveza, cigarrillos, loterías, rifas, juegos permitidos, apuestas, espectáculos públicos, timbre, degüello de ganado mayor y

74 MUHAMMAD YUNUS. HACIA UN MUNDO SIN POBREZA. Andrés Bello, Santiago de Chile, 2003. Pp. 310, ss.

75 Asimismo, los artículos 40, 45, 95, 103, 152, 241 y 260 impulsaron la democratización participativa y el artículo 335 promovió la democratización del crédito.

76 El balance general, los estados de resultados, las cuentas de orden, los anexos y los respectivos análisis financieros.

77 Indicadores de la disposición financiera o solvencia económica.

menor, salidas al exterior, turismo, gasolina, licencias de construcción, tiquetes aéreos, operaciones bancarias, anotación y registro, arancel aduanero, diferentes estampillas, etc.).

1. LA PROPIEDAD

La propiedad como índice de capacidad de pago pretende gravar los activos totales que dispone el sujeto pasivo del gravamen. Existe relación directa entre disponibilidad de propiedades y capacidad económica de los individuos. Se considera que quienes tienen mayor grado de propiedades disponen mayor capacidad de pago.

En *Colombia* se han establecido impuestos que gravan la propiedad, en particular impuesto predial unificado y gravámenes a vehículos automotores, todos ellos de carácter local (municipal). No obstante ser considerados buenos índices para medir la capacidad de pago desde el punto de vista teórico, en la práctica adolece algunas fallas en lo relativo a sus incidencias para cumplir los principios de equidad vertical y horizontal.

Desde el punto de vista global, surge cardinal deficiencia en la aplicación de estos tributos como instrumentos para ejercer acciones destinadas a mejorar la distribución equitativa de ingresos y riqueza: Grava solo dos tipos de propiedades: Raíz y vehículos automotores, ignorándose otras categorías de pertenencias, como acciones, títulos valores, obras de arte, joyas, semovientes, muebles, maquinarias, cultivos, entre otros activos. En ese sentido, personas que tienen igual grado de capacidad de pago son tratadas en forma diferente, según su peculio sea gravable o no. Esta deficiencia resulta de no existir gravámenes que afecten otras formas de pertenencias.

Igualmente, se discute que la propiedad presenta deficiencia al ser tomada como índice de capacidad de pago al considerar el cúmulo de pertenencias (activos brutos) sin considerar las obligaciones que recaen sobre los bienes. Este tema será examinado con detalle más adelante.

1.1 IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO[78]

Resultó de la fusión de cuatro tributos: Impuesto predial, impuesto a parques y arborización, impuesto de estratificación socioeconómica y sobretasa de levantamiento catastral.

Se resaltan algunas deficiencias en la aplicación de este tributo en relación con la equidad:

a. El *impuesto predial unificado* para efectos de determinar su base gravable considera el valor bruto del activo, ignorando los pasivos que afectan dicha propiedad. Se violan los principios de equidad expresados por *Henry Simons*, en el sentido que si la persona dispone su propiedad inmueble sin hipoteca paga el mismo impuesto predial que otra que tiene propiedad con valor comercial idéntico mas sujeta a elevado gravamen de deuda hipotecaria.

Se presenta interesante contra-argumentación, por cuanto en países con elevado porcentaje de inflación, como el caso histórico de algunos países de *América Latina*, la valorización del predio beneficia al propietario en el valor bruto del mismo, por lo que resulta ventajoso tener propiedades con deudas hipotecarias. El porcentaje de ganancia es más alto para el propietario que adquiere el inmueble a crédito, que para aquel que lo adquiere sin alguna deuda. La situación consiste en que "la inflación genera utilidades extraordinarias a favor de los propietarios de la tierra"[79], proporcionando mayor beneficio a propietarios de inmuebles con obligaciones hipotecarias, en comparación con propietarios

78 Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. Cap. V.

79 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. "ESTUDIO SOPORTE AL PROYECTO DE LEY, POR MEDIO DEL CUAL SE BUSCABA CREAR SOBRETASA SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL PARA ASEGURAR LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA A TODOS LOS NIÑOS CON EDAD ESCOLAR". Mimeógrafo, identificado con (B)-60-25HF47-1972. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Biblioteca Oficina de Planeación y Estudios Económicos y Fiscales, Bogotá, 1972.

que no disponen deudas. Se considera que estas ganancias extraordinarias ejercen iniquidades, dado que se generan efectos nocivos para "las clases trabajadoras de ingresos fijos... y justo es que quienes reciben beneficio especial contribuyan a sufragar las necesidades comunes"[80].

Para ilustrar este aspecto, se recurre al próximo ejemplo. Supóngase dos individuos que adquieren propiedades idénticas en proyecto de casas en serie. Las características básicas de este caso hipotético son las siguientes: Precio de mercado de casa $200.000.000, valoración anual por efectos inflacionarios: 10% ($20.000.000). El primer individuo adquiere su casa sin hipoteca, por ello el beneficio recibido al año de su compra es del 10% ($20.000.000 / $200.000.000). El segundo personaje adquiere su casa con hipoteca del 70% ($140.000.000), de tal manera que abonó con recursos propios solo el 30% ($60.000.000), siendo su margen de ganancia del 33,3% ($20.000.000 / $60.000.000).

En este ejercicio solo se tuvieron en cuenta los beneficios derivados de la valorización producto de la inflación, estos podrían ser superiores si se tuviese en cuenta factor difícil de cuantificar, pero de gran relevancia en el mercado inmobiliario que es la especulación, por efectos de la presencia de oferta limitada del suelo.

b. En la vida práctica, los principios de equidad también se violan al otorgarle prelación al avalúo catastral, al ser considerado por la norma como base mínima en la determinación del impuesto predial, la mayoría de propietarios declaran el gravamen sobre dicha base, que suele ser inapropiada frente a la realidad económica, dado que presenta deficiencias en su actualización y formación, que significa que suele ser lento para captar cambios originados por el mercado o modificaciones ejercidas por el propio propietario y, además, resulta ser caprichoso. Dos personas que tienen propiedades con el mismo valor económico, tributan de manera diferente, porque se les tasa según esos avalúos o en algunos casos propiedades más costosas pagan gravámenes menos onerosos que otras menos valiosas.

Jaime Vásquez[81], *Sally Hey*[82] *Jeffrey Lewis*[83], *Dick Netzer*[84], entre otros tratadistas, señalaron deficiencias del avalúo catastral, al otorgar relevancia a los problemas de gestión administrativa de la autoridad catastral, que conducen a problemas de actualización y formación.

Al promulgarse la *Ley 14 de 1983* el Ejecutivo se propuso corregir dichas deficiencias, al establecer cuatro mecanismos que permitieran mantener actualizados los avalúos, que denominó: Auto-avalúo[85], avalúo automático retroactivo[86],

reajuste automático hacia el futuro[87] y avalúo administrativo[88]. Asimismo, ante la ineficiencia de la administración catastral[89] para ejercer la actualización y formación de predios en *Colombia*, mediante la *Ley 44 de 1990* el legislador introdujo la opción a los municipios de adoptar la declaración de impuesto

80 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. "ESTUDIO SOPORTE AL PROYECTO DE LEY, POR MEDIO DEL CUAL SE BUSCABA CREAR SOBRETASA SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL PARA ASEGURAR LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA A TODOS LOS NIÑOS CON EDAD ESCOLAR". Id.

81 JAIME VÁSQUEZ. "EL AVALÚO CATASTRAL Y LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA AL SECTOR AGROPECUARIO". V Seminario Técnico del Centro Interamericano de Administradores Tributarios. CIAT, Bogotá, 1971.

82 SALLY HEY. "INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III. P. 262.

83 JEFFREY D. LEWIS. CONSOLIDATED PUBLIC FINANCE IN BOGOTÁ AND CALI, COLOMBIA. Banco Mundial y Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1979. Mimeógrafo. Cuadro F-1C.

84 DICK NETZER. "SOME ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN COLOMBIA" en ECONOMIC DEVELOPMENT SERIES REPORT. No. 151. Harvard University Press, Cambridge, 1966.

85 Practicado por el propietario o poseedor del predio antes del 30 de junio de cada año. Método opcional, teniendo como límite el avalúo catastral.

86 El avalúo catastral se ajustó el 10% anual acumulado en 1983, acorde con la Antigüedad, sin exceder de 15 años. Para predios rurales el ajuste fue 50% en 1983 y 100% en 1984.

87 Aumento anual al avalúo catastral, acorde con la siguiente regla: Para calcular el reajuste se estableció el índice de precios por unidad de área para cada categoría de terrenos y construcción, tomando como base investigación estadística representativa del mercado inmobiliario, metodología aprobada por el DANE. Con base en ello, el Gobierno Nacional determinó la proporción del reajuste para cada año a 31 de octubre, no superior al índice de precios del consumidor entre el 1 de septiembre de cada año frente a la misma fecha del año inmediatamente anterior. Este procedimiento se ejerció para los primeros 5 años. Luego, no se hizo nuevo reajuste, hasta nueva actualización del avalúo del predio.

88 Determinación del avalúo de predios por parte de la autoridad catastral, acorde con estudio técnicos practicado con base en instrumentos físicos y jurídicos.

89 Instituto Geográfico Agustín Codazzi para la mayor parte del territorio nacional y oficinas de catastro de Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia para su propio entorno.

predial unificado o auto-avalúo. Así, se debe recurrir al propio contribuyente para solucionar las propias deficiencias de la autoridad estatal.

La tendencia a esquemas de eficiencia fiscal, autogeneración de recursos, propulsados frente a la crisis financiera de entidades territoriales vivida en *Colombia* durante la última década del siglo XX, impulsó acciones de gobiernos municipales tendientes a generar avalúos excesivos, que en ocasiones superan los precios comerciales. Conducta legitimada por el *IGAC*. Se han originado situaciones en las que las personas tributan sobre avalúos altos y al vender sus inmuebles reciben recursos bastante inferiores a los avalúos oficiales. Situación que permite deducir que se han pagado impuestos superiores a los que cabrían.

No obstante, algunos autores justifican el exceso de tributación a la propiedad raíz. Al respecto, *Rodrigo Llorente*[90], *exministro de Hacienda*, al presentar su propuesta de *reforma fiscal de 1972* formuló que la propiedad raíz absorbe esfuerzos sociales. Consideró que los predios se valorizan en gran proporción por esos efectos. Concibió que fuera justo devolver a la comunidad los beneficios recibidos por parte de los titulares de los inmuebles, mediante el impuesto predial.

Además, es justificado el gravamen y la cascada de impuestos a la finca raíz, al considerar que en *Colombia* la propiedad inmueble en el devenir histórico ha sido factor característico de la concentración de la riqueza. Al respecto *Sally Hey* esbozó: "La propiedad raíz es índice aproximado de la capacidad de pagar impuestos y su existencia es muy difícil de ocultar a la administración de impuestos. Gran parte de las tierras están concentradas en manos de ricos"[91].

En el mismo sentido se refirió *Miguel Urrutia*, aludiendo en específico a la propiedad rural. Precisó: "No cabe duda que la mala distribución de la propiedad rural es una de las causas principales de la gran dispersión de los ingresos agrícolas. Los ingresos altos corresponden a personas con fincas grandes y los grupos más pobres son jornaleros sin tierras y las 30.000 personas que tienen fincas de menos de una hectárea"[92].

c. En el ámbito histórico han existido múltiples tributos que afectan a la propiedad raíz en todas las esferas (nacional, departamental y municipal o distrital). La cascada de tributos ha ocasionando efectos nocivos a los sujetos activos o beneficiarios del impuesto predial (municipalidades), como son: Pérdida de autonomía, deterioro en su capacidad de recaudo y proclividad a la evasión y la elusión. Igualmente, se han originado secuelas negativas sobre sus sujetos pasivos o contribuyentes y responsables de los tributos: Al originar esquema oneroso, con sus efectos indeseables de excesos de costos, iniquidad, ineficiencia, inestabilidad, desempleo y desestímulo a la inversión productiva.

Para evitar la cascada de gravámenes, la *Constitución Política* de *Colombia* dispuso en su *artículo 317*: "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...". Así, se propuso aumentar la autonomía fiscal y mejorar la capacidad financiera de los municipios y evitar el exceso de gravámenes.

En la misma dirección, la *Ley 44 de 1990* fusionó cuatro tributos: Impuestos predial, a parques y arborización y por estratificación socioeconómica y sobretasa de levantamiento catastral y, de esta forma, instituyó el impuesto predial unificado.

d. Con la finalidad de asegurar la progresividad del tributo a la propiedad raíz, los municipios cuentan con importante instrumento: Aplicación de tarifas diferenciales, herramienta poco utilizada por los gestores públicos de las entidades territoriales. Quizá, justificándose con el argumento de la complejidad de índole administrativa que implica ejercer en la práctica diversidad de tarifas.

Las tarifas diferenciales tienen como finalidad asegurar equidad, gravar más a la propiedad lujosa. También se propone otros fines: Castigar predios no utilizados con fines económicos (inadecuado uso),

90 RODRIGO LLORENTE MARTÍNEZ. "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY, POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECIÓ SOBRETASA SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL PARA ASEGURAR FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA". Anales del Congreso de la República, Bogotá, 1972.

91 SALLY HEY. "INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III. P. 261.

92 MIGUEL URRUTIA. "LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA" en LECTURAS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO COLOMBIANO de FEDESARROLLO. FEDESARROLLO, Bogotá, 1974. P. 17.

penar a los inmuebles que ocasionan efectos nocivos sobre la sociedad (contaminación, congestión, ruido, desorden, moralidad, etc.) y afectar de manera enérgica a los lotes de engorde, que frenan el desarrollo de las municipalidades.

La progresividad del impuesto predial para las personas naturales es destacada por *Johannes Linn*, que basado en estudios empíricos concluyó que el peso del tributo se incrementa al aumentar el ingreso[93]. Esta consideración le conduce a aseverar que la elasticidad del recaudo del gravamen con respecto del ingreso es mayor que uno, con alto grado de significado estadístico, en especial en los grandes centros urbanos. *Contrario sensu*, se demostró que el impuesto predial que se aplica a empresas es regresivo en promedio, al afectar menos a los grupos sociales de alto nivel de ingresos.

De otro lado, aspecto de crucial importancia es la consideración de la relación entre mayor productividad y mejor distribución del ingreso. Se considera que si los procesos económicos ejercidos en el suelo son eficientes, conducen a mayor avance económico, que implica mayor producción, ahorro e inversión y, por ende, mayor empleo e ingreso, que favorece las condiciones de la población.

Algunos tratadistas, incluidos *Hirshman*[94] y *Currie*[95], plantearon que los tributos que afectan a la propiedad raíz son buenos instrumentos para promover la mejor utilización de las tierras e incrementar su productividad. Consideran que para cubrir los costos del tributo es preciso asegurar eficiencia en el proceso productivo que se ejerce en cada inmueble.

También la *Organización de Estados Americanos* (*OEA*) y el *Banco Interamericano de Desarrollo* recomendaron el uso de los impuestos sobre la tierra para asegurar mayor eficiencia en la actividad agropecuaria. Propusieron esquema de tributo basado en la renta potencial, al sugerir: "La ventaja de gravar la renta potencial, en lugar de la renta real, radica en estímulo mayor, por el efecto ingreso sin efecto sustitución. En otras palabras, su efecto sobre la productividad no podría asegurarse si se grava la renta real, en tal caso el efecto sustitución podría contrarrestar, en medida apreciable, el efecto ingreso. Al gravarse la renta potencial, por cada unidad adicional producida no se aumenta el monto del impuesto. De otro lado, la imposición de la renta potencial de la tierra tiene la peculiaridad de no permitir evasión mediante reducción de la base impositiva. La tierra es factor limitado, lo que no ocurre con el capital, cuya acumulación puede ser desestimulada si se grava su renta potencial. De ahí, que sea aconsejable acudir al impuesto sobre la renta potencial de la tierra, sin incluir al capital agrícola"[96].

Los propósitos del impuesto predial son variados[97], se resaltan: 1) Genera importantes fuentes de financiación a los municipios[98]. 2) Impulsa mayor actividad económica, en especial en el sector

93 JOHANNES LINN. "THE INCIDENCE OF URBAN PROPERTY TAXATION IN COLOMBIA" en THE TAXATION OF URBAN PROPERTY IN LESS DEVELOPED CONTRIES de ROY W. BAHL. University of Wisconsin, Madison, 1979. MILTON TAYLOR. FISCAL SURVEY OF COLOMBIA. John Hopkins University, Baltimore, 1977. CHARLES E. MCLURE JR. "LA INCIDENCIA DE LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. CHARLES E. MCLURE JR. "THE INCIDENCE OF COLOMBIAN TAXES: 1970" en THE JOURNAL OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND CULTURAL CHANGE. Vol. 24. No. 1. University de Chicago Press, 1971. Pp. 155-183

94 ALBERT HIRSHMAN. "EL IMPUESTO SOBRE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA" en IMPOSICIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO de RICHARD BIRD Y OLIVER OLDMAN. UTEHA, México, 1968.

95 LAUCHLIN CURRIE. DESARROLLO ECONÓMICO ACELERADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Pp. 49, ss. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. THE BASIS OF A DEVELOPMENT PROGRAM FOR COLOMBIA. John Hopkins University, Baltimore, 1952. (Misión encabezada por LAUCHLIN CURRIE). LAUCHLIN CURRIE. PROGRAMA DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL VALLE DEL MAGDALENA Y NORTE DE COLOMBIA. ARGRA, Bogotá, 1960.

96 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA. DOCUMENTO Y CONCLUSIONES DE LA III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN, MÉXICO 1972. Secretaría General de la OEA, Washington, 1973. P. 239.

97 Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. Cap. V.

98 JOSEPH FROOMKIN. "LA ADMINISTRACIÓN FISCAL DE LAS MUNICIPALIDADES Y EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO" en IMPOSICIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO de RICHARD BIRD Y OLIVER OLDMAN. UTEHA, México, 1968. SALLY HEY. "INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. DICK NETZER. "SOME ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN COLOMBIA" en ECONOMIC DEVELOPMENT REPORT de HARVARD UNIVERSITY PRESS. No. 51. Center for International Affairs, Development Advisory Service, Cambridge, 1967. JEFFREY D. LEWIS. CONSOLIDATED PUBLIC FINANCE IN BOGOTÁ AND CALI, COLOMBIA. Banco Mundial y Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1979. GEORGE J. EDER Y JOHN COMMIE. "TAXATION IN COLOMBIA" en WORLD TAX SERIES de HARVARD

rural[99]. 3) Propulsa por mejor utilización del suelo en áreas urbanas[100].

El Anexo Jurídico I relaciona características y evolución normativa y práctica del impuesto predial en *Colombia*.

ANEXO JURÍDICO I

Las normas básicas que delinean este gravamen son: *Constitución Política -artículo 317-*, *Ley 44 de 1990*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54* y *60-*, *Ley 1450 de 2011 -artículo 23-, Ley 142 de 1994 -artículo 100-*, *Decreto 1421 de 1993, Decreto 2388 de 1991*[101].

Su hecho generador se relaciona con el derecho de propiedad (pertenencia o posesión) de inmuebles o predios de carácter urbano o rural dentro del municipio[102].

La *Ley 1430 de 2010*, *artículo 60*, instauró el carácter real del impuesto predial unificado. Estableció que recae sobre bienes raíces y se hace efectivo independiente de su propietario. Dispuso que para otorgase escritura pública en actos de traspaso de inmuebles, deberá legitimar ante notario el pago del impuesto predial. Estableció que la responsabilidad del pago de mayores valores señalados en liquidaciones oficiales de revisión con posterioridad a la transferencia del predio recae en el propietario o poseedor de la respectiva vigencia fiscal.

Son beneficiarios (sujetos activos) del tributo los Municipios y distritos[103]. Entra a fondos comunes de la localidad, excepto el 10% del recaudo del impuesto predial unificado que debe ser destinado a subsidiar servicios de acueducto, alcantarillado y aseo[104].

El sujeto pasivo es el propietario o poseedor de inmuebles, quien asume el carácter de contribuyente, ante la consideración de la no viabilidad de su traslación (impuesto directo)[105]. Sobre este particular se refirió el *artículo 177* de la *Ley 1607 de 2012*, modificatorio del *artículo 54* de la *Ley 1430 de 2010*, que estipuló: "Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto… En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles. Son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto

LAW SCHOOL. Commerce Clearing House, Chicago, 1964

99 ALBERT HIRSHMAN. "EL IMPUESTO SOBRE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA" en IMPOSICIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO de RICHARD BIRD Y OLIVER OLDMAN. UTEHA, México, 1968. LAUCHLIN CURRIE. DESARROLLO ECONÓMICO ACELERADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. THE BASIS OF A DEVELOPMENT PROGRAM FOR COLOMBIA. John Hopkins University Press, Baltimore, 1952. Misión encabezada por LAUCHLIN CURRIE.

100 JHON RICHARD HICKS Y URSULA KETHLEEN HICKS. "LA IMPOSICIÓN DEL VALOR BALDÍO DE LA TIERRA" en IMPOSICIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO de RICHARD M. BIRD Y OLIVER OLDMAN. UTEHA, México, 1968. JEFFREY D. LEWIS. CONSOLIDATED PUBLIC FINANCE IN BOGOTÁ AND CALI, COLOMBIA. Banco Mundial y Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1979. SALLY HEY. "INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974.

101 Los antecedentes normativos del impuesto predial son: Ley 20 de 1908, Decreto 1227 de 1908, Ley 4 de 1913, Ley 34 de 1920, Ley 94 de 1931, Ley 78 de 1935, Ley 195 de 1936, Ley 65 de 1939, Decreto 1301 de 1940, Ley 128 de 1941, Ley 14 de 1944, Ley 20 de 1946, Ley 88 de 1947, Decreto 2473 de 1948, Ley 27 de 1949, Decreto 2185 de 1951, Ley 29 de 1953, Decreto 290 de 1957, Ley 14 de 1983, Decreto 3496 de 1983, Ley 50 de 1984, Ley 55 de 1985, Decreto 1597 de 1985, Decreto 1333 de 1986, Ley 75 de 1986, Decreto 090 de 1986, Ley 9 de 1989, Decreto 624 de 1989, Decreto 2498 de 1989, Decreto 3075 de 1989.

102 Organizado en predios residenciales (casas, apartamentos, etc.) y no habitacionales (usufructuados con actividad industrial, comercial, financiera, institucional, parquera, agropecuaria, minera, fincas de recreo, lotes de engorde, etc.).

103 La Constitución Política, artículo 317, estipuló que sólo los municipios y distritos podrán gravar la propiedad raíz.

104 Al que se refería el artículo 7 de la Ley 44 de 1990 y acorde con el artículo 100 de la Ley 142 de 1994. En principio, se estableció que se debía destinar como mínimo el 10% del recaudo para el fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población que carezca de servicios de acueducto y alcantarillado u otros servicios esenciales y para adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Sin embargo, esta disposición fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, sentencia C-495/98, expediente D-1968, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell.

105 Corte Constitucional, sentencia No. C-903 de 2011, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos…". Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que plasmen el hecho generador gravado.

El objeto principal de la obligación es pagar suma determinada de dinero, calificado como obligación de dar. Existen además obligaciones secundarias, en la mayoría de casos de hacer, como declarar el impuesto predial unificado. También, existen algunas obligaciones de no hacer, como no incurrir en extemporaneidad en el pago del tributo para evitar multas.

El tributo se causa el 1 de enero de cada anualidad. La administración local dispone autonomía para fijar las fechas límites de pago, que de no acatarse se suscitará mora por la extemporaneidad. Por lo general, los municipios y distritos establecen beneficios por pronto pago.

Su base gravable es el auto-avalúo, reglado en la declaración anual. Se estipuló que la base mínima es el avalúo catastral fijado por el *Instituto Geográfico Agustín Codazzi* (*IGAC*) o las oficinas de catastro de *Bogotá*, *Medellín*, *Cali* y *Antioquia*. El *Ministerio de Hacienda* reajusta cada año el avalúo catastral con base en la variación del índice de precios (inflación).

Las tarifas son establecidas por los concejos municipales y distritales mediante acuerdo, conforme al rango: 0,5 a 1,6%, acorde con estrato socioeconómico, uso del suelo y antigüedad de formación y actualización del catastro. Las tarifas podrían ser superiores para predios urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados, sin ser superior al 3,3%. Se aplican tarifas mínimas a la vivienda de interés social y a la pequeña propiedad rural agropecuaria. Se origina nuevo avalúo por obra o edificación efectuada, formación de predios por construcción, cambio de destino.

La *Ley 44 de 1990*, en su *artículo 3*, dispuso: "La tarifa del impuesto predial unificado será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre 1 y 16 por mil del respectivo avalúo... Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: a) Estratos socio-económicos; b) usos del suelo en el sector urbano; c) antigüedad en la formación o actualización del catastro... A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a producción agropecuaria se le aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo concejo... Las tarifas a terrenos urbanizables no urbanizados y a urbanizados no edificados podrán ser superiores al límite señalado, sin exceder del 33 por mil".

El *artículo 67* de la *Resolución 2555 de 1988* reglamentó la formación y conservación del catastro nacional, referida en la *Ley 14 de 1983* y el *Decreto 1333 de 1986*. Estableció clasificación catastral de los predios por su destinación económica, en a) habitacional, b) industrial, c) comercial, d) agropecuario, e) minero, f) cultural (educación, culto religioso, etc.), g) recreacional, h) salubridad (clínicas, hospitales, etc.); i) institucional (estatal); j) mixto (combinado); k) otros predios.

La *Ley 1450 de 2011* estableció que las tarifas del impuesto predial unificado deben confeccionase en términos de unidades de valores tributarios (*UVT*), calculadas por el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* y, además, dispuso que dichas cifras se deben ajustar de forma anual acorde con la variación del índice de precios a nivel consumidor determinada por el *DANE*, para evitar efectos nocivos de la inflación (*artículo 23*).

Ilustración de estructura de tarifas diferenciales en la aplicación del impuesto predial unificado es la experiencia de *Bogotá*.

El *Acuerdo 039 de 1993*, en su *artículo 4*, estableció para el *Distrito Capital* las siguientes tarifas:

Cuadro 4.4

TIPOS DE PREDIOS	*TARIFA (POR MIL)*
PREDIOS RURALES	
Predios rurales	5,0 ‰
Predios suburbanos	20,0 ‰
Predios rurales institucionales	5,0 ‰
PREDIOS URBANOS	
Predios edificados residenciales, estratos 1, 2 y 3	
Hasta 70 metros cuadrados de construcción	4,0 ‰
Más de 70 metros cuadrados de construcción	5,0 ‰
Predios edificados residenciales, estrato 4	
Hasta 100 metros cuadrados de construcción	6,0 ‰
Más de 100 metros cuadrados de construcción	7,0 ‰
Predios edificados residenciales, estrato 5 y 6	
Hasta 220 metros cuadrados de construcción	7,0 ‰
De 220 y hasta 300 metros cuadrados de construcción	8,0 ‰
Más de 300 metros cuadrados de construcción	8,5 ‰
INDUSTRIALES	
Alto impacto	10,0 ‰
Medio impacto	9,0 ‰
Bajo impacto	8,5 ‰
COMERCIALES	
Local	8,0 ‰
Zonal	8,5 ‰
Metropolitano	9,5 ‰
CÍVICO INSTITUCIONALES	
Local	5,0 ‰
Zonal	6,0 ‰
Metropolitana	6,5 ‰
URBANIZABLES NO URBANIZADOS Y URBANIZABLES NO EDIFICADOS	
Hasta 100 metros cuadrados	12,0 ‰
De 100 y hasta 240 metros cuadrados	14,0 ‰
De 240 y hasta 1.000 metros cuadrados	16,0 ‰
De 1.000 y hasta 6.000 metros cuadrados	18,0 ‰
Más de 6.000 metros cuadrados	20,0 ‰
OTROS USOS	
Entidades financieras	15,0 ‰
Empresas industriales y comerciales del Estado	8,5 ‰

El *Acuerdo 105 de 2003*, emitido por el *concejo* del *Distrito Capital*, mantuvo las características de tarifas diferenciales para el impuesto predial para *Bogotá*, adecuándola al plan de ordenamiento territorial[106]. Se aplican dos sistemas: General y simplificado. Diferenció en su *artículo 1* dos categorías de predios: 1)

106 El Consejo de Estado, mediante sentencia de su Sala IV el 18 de Marzo de 2010, consejera ponente Martha Teresa Briseño de Valencia, radicación No.: 25000-23-27-000-2004-00848-01(16971), decretó la nulidad parcial de esta norma.

Residenciales urbanos y rurales[107] y 2) no residenciales[108]. Con base en esta clasificación instauró nueva estructura tarifaria en el *artículo 2* del *Acuerdo 105 de 2003*, en los siguientes términos:

Cuadro 4.5

PREDIOS RESIDENCIALES URBANOS Y RURALES	
RESIDENCIALES URBANOS ESTRATOS 1, 2 y 3	
Estratos 1 y 2 con avalúo catastral entre $6.400.000 y $42.500.000	2,0 ‰.
Base gravable inferior o igual a $22.500.000	4,0 ‰.
Base gravable superior a $22.500.000	6,0 ‰.
RESIDENCIALES URBANOS ESTRATO 4	
Base gravable inferior o igual a $53.700.000	6,0 ‰.
Base gravable superior a $53.700.000	7,5 ‰.
RESIDENCIALES URBANOS ESTRATOS 5 y 6	
Base gravable inferior o igual a $142.400.000	7,0 ‰.
Base gravable superior a $142.400.000	9,5 ‰.
RESIDENCIALES RURALES	
Base gravable inferior o igual a $18.000.000	4,0 ‰.
Base gravable superior a $18.000.000	7,0 ‰.
PREDIOS NO RESIDENCIALES	
COMERCIALES EN SUELO RURAL O URBANO	
Base gravable inferior o igual a $50.000.000	8,0 ‰.
Base gravable superior a $50.000.000	9,5 ‰.
Financieros	15,0 ‰.
INDUSTRIALES EN SUELO URBANO O RURAL	
Industriales bajo impacto	8,5 ‰.
Industriales medio impacto	9,0 ‰.
Industriales	10,0 ‰.
PREDIOS ROTACIONALES	
Propiedad particular	6,0 ‰.
Propiedad de entes públicos	5,0 ‰.

107 Predios destinados a la habitación o vivienda formal de las personas.

108 Comerciales: Inmuebles donde se ofrecen, enajenan y almacenan bienes y servicios. Financieros: Predios donde se ejerce intermediación financiera. Industriales. Predios donde se desarrollan actividades de combinación de materias primas, insumos y factores productivos, para obtener bienes transformados. Depósitos: Construcciones adecuadas para almacenar mercancías o materiales hasta de 30 metros cuadrados de construcción. Parqueaderos: Propiedades utilizadas para estacionar vehículos. Dotacionales. Predios que en el plan de ordenamiento territorial han sido definidos como equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto, equipamientos deportivos y recreativos como estadios, coliseos, plaza de toros, clubes campestres, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público, equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte. En el ámbito rural incluye predios definidos en el plan de ordenamiento territorial como dotacionales administrativos, de seguridad, de salud y asistencia, de culto y educación y de gran escala incluyendo los predios de carácter recreativo. Urbanizables no urbanizados. Inmuebles pertenecientes al perímetro urbano que podrían ser desarrollados urbanísticamente y no han adelantado proceso de urbanización. Predios urbanizados no edificados. Predios incorporados en el perímetro urbano que no han adelantado proceso de construcción o edificación. Pequeña propiedad rural destinada a producción agropecuaria: Propiedad campesina o pequeña propiedad rural, destinados a la agricultura o ganadería y, por razón de su tamaño y el uso de su suelo, sólo sirven para producir a niveles de subsistencia. No urbanizables: Por su localización no pueden ser urbanizados, por estar ubicados por debajo de la cota de la ronda de río o por encima de la cota de servicios.

Cuadro 4.5
Continuación

PREDIOS URBANIZABLES NO URBANIZADOS Y URBANIZADOS NO EDIFICADOS	
Base gravable inferior o igual a $15.000.000	12,0 ‰.
Base gravable superior a $15.000.000	33,0 ‰.
PREDIOS NO URBANIZABLES	
No urbanizables	4,0 ‰.
PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL DESTINADA A PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	
Pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria	4,0 ‰.
PREDIOS RURALES	
Predios rurales	10,0 ‰.

Los valores incluidos se ajustan anualmente acorde con la variación del índice de precios calculado de manera institucional por el *DANE*, con base en el *artículo 23* de la *Ley 1450 de 2011*, que modificó al *artículo 4* de la *Ley 44 de 1993*, se estipuló que las tarifas diferenciales del impuesto predial unificado deben consultar las unidades de valores tributarios (*UVT*) fijadas por el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. La tarifa se obtiene acorde con la siguiente fórmula: Base gravable (avalúo catastral) por tarifa impositiva menos ajuste por progresividad (corresponde al ajuste tarifario establecido en el *artículo 2* del *Acuerdo 105 de 2003*). Para *Bogotá* se propuso la siguiente disposición para predios de vivienda urbana y rural, mediante el *Proyecto de Acuerdo No. 89 de 2011*:

Cuadro 4.6

Mayor a (UVT)	*Menor o igual a (UVT)*	*Tarifa (por mil)*	*Ajuste por progresividad (UVT)*
-	1791	1,8	
1791	2387	6	7,5
2387	2984	9	14,7
2984	3780	11	20,7
3780	7958	12	24,4
7958	-	13	32,4

Acorde con lo dispuesto por el *artículo 23* de la *Ley 1450 de 2011* los predios residenciales ubicados en estratos 4, 5 y 6 cuya base gravable sea igual o inferior a 1.791 *UVT* les corresponden tarifa de seis por mil (6‰) y a los predios no urbanizables tarifa del 5‰. También, modificó las tarifas contenidas en el *artículo 3* del *Acuerdo 105 de 2003*, así: 5‰ para predios de preservación, 6‰ a propiedades objetos de restauración, 10‰ a inmuebles que sufren deterioro y 16‰ para predios objeto de degradación en el ámbito rural y urbano.

Otras normas trascendentales en el *Distrito Capital* son: 1) *Leyes 14 de 1983* y *44 de 1990*: Estipularon directrices en materia de impuesto predial y catastro. 2) *Acuerdo 295 de 2007*: Instituyó en su *artículo 1*, que los predios objetos de usos mixtos, comercial y residencial, con área dedicada al comercio no superior a 30 m^2 y avalúo catastral inferior a $49.891.000 (base 2006) ajustable de forma anual según metodología legal vigente, y los ubicados en estratos 3, recibirán tratamiento residencial con la tarifa asignada por el *Acuerdo 105 de 2003* y demás normas aplicables vigentes sobre la materia, con base en las facultades otorgadas por la *Ley 1450 de 2011*, *artículo 12*, sobre autonomía tributaria de entidades territoriales[109].

109 Existe jurisprudencia al respecto: Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia No. S-761, del 8 de febrero

3) *Acuerdo 352 de 2008*: Instauró en su *artículo 12*, que en la declaración anual del impuesto predial, sobre inmuebles objetos de proceso masivo de actualización catastral, los contribuyentes podrán acceder a descuento tributario, que se liquidará con base en catálogos o tablas que establecen los porcentajes de descuento acorde con categorías y estipula rangos progresivos acorde con avalúos catastrales de los inmuebles, que van de 10% a 65% para residenciales y 16% a 70% para no residenciales. 4) *Acuerdo 469 de 2011*: Estipuló carácter real del impuesto predial, obligó a solicitar estado de cuenta para transferencia de predios e incorporó nuevos sujetos pasivos. 5) *Acuerdo 27 de 2001*: Estableció régimen de sanciones tributarias para el *Distrito Capital*. 6) *Acuerdo 105 de 2003*: Adecuó categorías tarifarias del impuesto predial unificado al plan de ordenamiento territorial y precisó algunos incentivos. 7) *Acuerdo 196 de 2005*: Autorizó el beneficio tributario (tarifa de 2‰) a entidades sin ánimo de lucro que ejercen actividades educativas, alimentarias, socio afectivas y de protección. 8) *Decreto distrital 807 de 1993*: Armonizó procedimientos y gestión de tributos distritales con el *Estatuto Tributario*[110]. 9) *Decreto distrital 564 de 2010*: Reajustó valores absolutos expresados en moneda nacional, acorde con *UVT* fijadas por el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* y en consideración a lo dispuesto por el *artículo 50* de la *Ley 1111 de 2006*. 10) *Decreto distrital 352 de 2002*: Compiló y actualizó los tributos que recauda el *Distrito Capital*. En sus *artículos 13* a *30* organizó lo referente al impuesto predial unificado, acorde con la *Ley 44 de 1990* y el *Decreto distrital 1421 de 1993*. 11) *Decreto distrital 1421 de 1993*: En su *artículo 155* estipuló base gravable mínima del avalúo catastral, límite del impuesto a pagar, sujetos pasivos y bases presuntivas. 12) *Decreto distrital 601 de 2000*: Determinó bases gravables mínimas y para predios formados, actualizados y conservados.

El anexo Jurídico II concierne a las características de otros tributos que afectan a la propiedad raíz en *Colombia*:

ANEXO JURÍDICO II
Cuadro 4.7

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN	
Normas jurídicas	*Constitución Política* (*artículo 317*), *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*), *Decreto 1222 de 1986*, *Decreto 1333 de 1986*, *Ley 383 de 1997* (*artículo 45*), *Ley 105 de 1993* (*artículo 23*)[1].
Hecho generador	Realización de obras de infraestructura de interés público que benefician a propiedades raíces, al valorizarlas[2]. Ejecución de obras de índole nacional, departamental, municipal o distrital. Construcción de obras de interés público a cargo de la Nación, departamentos, distritos, municipios, a condición que reporten beneficio a la propiedad inmueble.
Beneficiarios	El sujeto activo de la obligación tributaria es la entidad ejecutora de las obras de infraestructura objeto del cobro de contribución[3], acorde con su índole primaria (nacional), secundaria (departamental) o terciaria (municipal o distrital[4]).
Sujetos pasivos	Propietarios y poseedores de inmuebles vecinos a predios afectados con obras de infraestructura de interés público. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que efectúen el hecho generador.
Causación	Valorizar predios circunvecinos por realización de obras públicas.

de 2000. Magistrado ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora. Se resume su decisión en el siguiente aparte: "Se plantea en la demanda que por medio del acto acusado el Ejecutivo Nacional desarrolló la función para la cual no tenía competencia en síntesis, porque dentro de la autonomía que la Constitución de 1991 otorgó a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, en particular, para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, tienen plena autonomía para establecer tributos, función que ejercen de manera exclusiva, íntegra e independiente para ocuparse de todos los aspectos necesarios para el cumplido recaudo del impuesto, de tal suerte que el gobierno nacional no puede extender su poder reglamentario en el ámbito de la autonomía territorial, para reglamentar la ley que consagra el impuesto de registro".

110 Modificado parcialmente por los Decretos 422 de 1996, 401 de 1999 y 362 de 2002.

Base gravable	Costo de la obra (inversión requerida), dentro del límite del beneficio producido sobre los inmuebles afectados [5]. La forma de determinar la base a distribuir entre los beneficiarios y futuros contribuyentes es la siguiente: 1) Se toma el costo de la obra. 2) Se agrega porcentaje prudencial para gastos en imprevistos (10%). 3) Puede adicionarse hasta 30% más para gastos de imprevistos, distribución y recaudo, denominados gastos administrativos. 4) En algunos eventos pueden excluirse partes o proporciones del costo total. 5) Si el valor de los costos supera al del beneficio obtenido, aquel se debe reducir hasta llegar al valor de este último. 6) No se pueden incluir privilegios derivados de la plusvalía para determinar el beneficio generado a los inmuebles por la obra pública objeto de contribución[6].
Tarifa	Acorde con la incidencia de la obra a financiar sobre la propiedad raíz. La tarifa de la contribución de valorización se encuentra en función de los siguientes aspectos: 1) Costo total de la obra (inversión, imprevistos y gastos de distribución y recaudo). 2) Beneficios generados a los inmuebles afectados. 3) Capacidad de pago de los propietarios o poseedores. 4) Factores de equidad [7]. La participación de cada predio dentro del costo total, se efectúa con base en fórmula que tiene en cuenta aspectos como: Avalúo del inmueble, cercanía a las obras, área, valor del metro cuadrado, estrato socioeconómico para viviendas, carácter urbano o rural, capacidad de pago, entre otros factores [8]. Las tarifas individuales (porcentajes a distribuir) son señaladas por la respectiva junta nacional, departamental, distrital o municipal de valorización y aprobados por el *Congreso de la República*, la asamblea departamental o el concejo distrital o municipal, previo estudio socioeconómico. Se entiende como factorización el proceso que asigna la contribución a cada inmueble, con base en la aplicación de factores numéricos, que califican la característica de cada inmueble (factores geográficos, económicos y ambientales correspondientes a relaciones matemáticas resultantes de las condiciones particulares de la zona de influencia).

Cuadro 4.8

CONTRIBUCIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL	
Normas jurídicas	*Constitución Política* (*artículo 82*), *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*), *Ley 388 de 1997* (*artículos 73 a 90*)[9], *Decreto 1788 de 2004*, *Decreto 2181 de 2006*, *Decreto 4259 de 2007*, *Decreto 4300 de 2007*, *Decreto 4065 de 2008 Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*) [10].
Hecho generador [11]	Mayor valor real del predio (diferencia entre avalúo inicial y final), generado por cambio en destinación del inmueble, inclusión dentro del perímetro urbano o de servicios, cambio en uso del suelo, obras públicas de beneficio general ó aumento de densidad, área construida o proporción ocupada del predio [12]. Deben ser incorporados en el plan de ordenamiento territorial. Son hechos generadores: "1. Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o consideración de parte del suelo rural como suburbano. 2. Establecimiento o modificación del régimen o zonificación de usos del suelo. 3. Autorización de mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez", deben ser incorporado en el plan de ordenamiento territoriales [13].
Beneficiarios	Municipios, distritos y áreas metropolitanas [14].
Sujetos pasivos	Propietarios y poseedores de inmuebles vecinos a predios afectados por mayor valor real del predio, generado por cambio en destinación del inmueble, inclusión dentro del perímetro urbano o de servicios, cambio en uso del suelo, obras públicas de beneficio general ó aumento de densidad, área construida o proporción ocupada del predio.
Causación	La participación en la plusvalía es exigible en el momento que se presente al propietario o poseedor del inmueble la declaración de plusvalía[15].
Base gravable	Mayor valor real del terreno (precio de referencia), establecida entre los avalúos inicial y final (antes y después de la acción urbanística), acorde con precios comerciales determinados por la autoridad catastral [16]. Se deduce la proporción del avalúo inicial que corresponda al incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, ocurrido durante el período comprendido entre los dos avalúos.
Tarifa	Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tarifa de participación por plusvalía generada, acorde con rango del 30 al 50% del mayor valor del predio, medidos en metros cuadrados [17].

Cuadro 4.9

IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA	
Normas jurídicas	*Decreto 1333 de 1986 Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*) [18].
Hecho generador	Demanda de licencias de obras y urbanización para construir, ampliar, modificar, adecuar y reparar inmuebles en municipios y distritos. Ejecución de obras o construcciones a las que se les haya expedido y notificado licencia de construcción, en cualquiera de las siguientes modalidades: Obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, cerramientos de nuevos edificios y demolición.
Beneficiarios	Municipios y distritos.
Sujetos pasivos	Propietarios de predios objeto de urbanización, parcelación, construcción o demolición. Los sujetos pasivos están obligados a presentar declaración de delineación urbana por cada obra que pretendan realizar, previa obtención de la licencia para realizar la obra. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que cumplan con el hecho generador gravado.
Causación	El pago del impuesto es requisito esencial para otorgar las licencias de construcción. Se declara y paga cada vez que se presente el hecho generador del impuesto.
Base gravable	Establecidas por el respectivo concejo [19].
Tarifa	Fijadas por el respectivo concejo [20].

Cuadro 4.10

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE OBRA PÚBLICA PARA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	
Normas jurídicas	*Constitución Política* (*artículos 338*), *Decreto 399 de 2011*, *Ley 1421 de 2010* (*artículos 1, 6 y 7*), *Ley 1106 de 2006* (*artículo 6*), *Decreto 2170 de 2004*, *Ley 782 de 2002* (*artículos 37* y *38*), *Ley 548 de 1999* (*artículos 1 y 3*), *Ley 418 de 1997* (*artículos 119 a 122*), *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*)[21]
Hecho generador	Suscripción de contrato y adiciones de obras públicas[22] con entidad de derecho público. Suscripción de contratos de concesión para construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación terrestre o fluvial y puertos aéreos, marítimos o fluviales de obras públicas con entidad estatal.
Beneficiarios	*Fondo de Seguridad y convivencia ciudadana (FONSECON),* administrado por el *Ministerio del Interior y de Justicia*, para contratos y convenios suscritos por la Nación, y *Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET)*, gestionados por entidades territoriales, para contratos y convenios suscritos en el ámbito departamental, distrital y municipal. Acorde con la ubicación de la entidad pública contratante dentro de la organización administrativa estatal.
Sujetos pasivos	Responsable: Persona natural o jurídica que suscribe contratos de obras públicas para construir, operar o mantener vías de comunicación terrestre o fluvial y puertos aéreos, marítimos o fluviales con entidades de derecho público departamental, distrital o municipal, o celebre contrato de adición al valor existente. En convenios de cooperación con organismos multilaterales con objeto de construir obras o mantenerlas, los subcontratistas que los ejecuten son los sujetos pasivos. Socios, copartícipes y asociados de consorcios y uniones temporales responden solidariamente. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que plasmen el hecho generador gravado.
Causación	Es requisito para pagar anticipos y cancelar cuentas de cobro al contratista.
Base gravable y Tarifa	Valor total de contrato o adición de obras públicas, incluidos ajustes: 5%. Recaudo bruto que genere la concesión: 0.25%. Concesiones otorgadas por entidades territoriales con propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones: 0.3%.

Cuadro 4.11

SOBRETASA PARA ÁREAS METROPOLITANAS	
Normas jurídicas	*Ley 128 de 1994* (*literal a del artículo 22*), *Ley 788 de 2002* (*artículo 110*), *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*). *Jurisprudencias: Corte Constitucional,* sentencia *No. C-1096 de 2001,* magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño*. *Corte Constitucional,* sentencia *No. C-093 de 2002,* magistrado ponente: *Álvaro Tafur Galvis*.
Hecho generador	Propiedad o posesión de predios situados en áreas metropolitanas.
Beneficiarios	Áreas metropolitanas, con destino exclusivo a conservación y manejo del ambiente y preservación de recursos naturales.
Sujetos pasivos	Propietarios o poseedores de predios situados en áreas metropolitanas. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que plasmen el hecho generador gravado.
Causación	Se causa como sobretasa del impuesto predial unificado. Las tesorerías de municipios integrantes del área metropolitana deberán abrir cuenta especial a nombre de la respectiva área metropolitana, en la que se consigne los recursos provenientes de la sobretasa.
Base gravable	Avalúo catastral de predios situados en áreas metropolitanas.
Tarifa	0.2%.

SOBRETASA PARA CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES	
Normas jurídicas	*Ley 1151 de 2007* (*artículo 110*), *Ley 1110 de 2006* (*artículo 79*), *Ley 99 de 1993 (artículo 44), Constitución Política (artículo 317), Decreto 1339 de 1994*, *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*). *Jurisprudencias: Corte Constitucional,* sentencia *No. C-593 de 1995,* magistrado ponente: *Fabio Morón Díaz*. *Corte Constitucional,* sentencia *No. C-276 de 2011,* magistrado ponente: *Mauricio González Cuervo*.
Hecho generador	Propiedad o posesión de predios.
Beneficiarios	Corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, con destino a la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables. Lo recaudado deberá destinarse en exclusivo a inversión. 50% del producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble deberán destinarse a gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva en el área urbana fuere superior al millón de habitantes, se exceptúa el megaproyecto del río *Bogotá*. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que plasmen el hecho generador gravado.
Sujetos pasivos	Propietarios o poseedores de predios, sujetos pasivos del impuesto predial unificado.
Causación	Liquidación del impuesto predial unificado. Se causa como parte del recaudo del impuesto mediante sobretasa.
Base gravable y Tarifa	Se opta por alguna de estas dos fórmulas: a) 15% al 25,9% del recaudo del impuesto predial, o b) 0,15% a 0,25% del avalúo catastral de bienes inmuebles.

Se cobraba también el impuesto por el uso del suelo y subsuelo (ocupación de vías*)* y la sobretasa por ocupación y utilización del espacio público por ocupación y utilización del espacio público[111].

111 El artículo 186 de la Ley 142 de 1994 derogó expresamente al literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, que autorizaba el cobro del impuesto por el uso del suelo y subsuelo. Igualmente, el Decreto 796 de 1999 revocó los artículos 20 y 23 del Decreto 1504 de 1998, reglamentario del manejo del espacio público en planes de ordenamiento territorial, que permitían a municipios y distritos el cobro de tributo por ocupación y utilización del espacio público a favor de empresas de servicios públicos domiciliarios (ESP). La Corte Constitucional

Antes también se cobraba el impuesto por extracción de arena, cascajo y piedra[112], que se dejó de aplicar en consideración a lo dispuesto por la *sentencia C-221/97* de la *Corte Constitucional*, que consideró a estos elementos recursos naturales no renovables, por lo que debería ser tratados en el esquema de regalías[113]. Dando cumplimiento a esta sentencia, la *Ley 685 de 2001* (*Código de Minas*), *artículos 11*, estableció que la arena, el cascajo y la piedra eran materiales de construcción y la *Ley 765 de 2002*, *artículos 16*, determinó tarifa del 1% sobre el valor de la producción en boca de mina o borde de pozo de arena, cascajo y piedra.

Igualmente, se recaudaba la sobretasa ambiental a los peajes cobrados a vehículos que transitaban por sectores de vías que afecten o se sitúen en áreas de parques naturales, parques naturales distritales, sitios *ramsar* o reservas de la biosfera. La *Corte constitucional*, mediante *sentencia 1114 de 2003*, declaró inexequible al *artículo 117* de la *Ley 788 de 2002* que facultaba el cobro de dichos peajes[114].

1.2 IMPUESTOS A VEHÍCULOS AUTOMOTORES

Los propósitos de los impuestos a vehículos y de los gravámenes accesorios son variados, se destacan[115]: 1) Evitar externalidades negativas o efectos nocivos, como contaminación, ruido y congestión. 2) Racionalizar el uso de vías, en especial en horas picos o puntas, en las que se presenta mayor congestión. 3) Asegurar mayor eficiencia en el uso de vías públicas, con énfasis las situadas en centros concurridos de la ciudad. 4) Desincentivar el uso de autos privados e incentivar el uso de transporte público. 5) Otorgar tratamiento oneroso a vehículos pesados que más afectan el estado de las vías. 6) Impulsar la renovación del parque automotor (reemplazar modelos antiguos por nuevos). 7) Procurar mayor grado de progresividad en la estructura fiscal territorial. 8) Contribuir al mayor crecimiento de municipalidades, al generar financiamiento de inversiones y proyectos importantes. 9) Coadyuvar a financiar vías y esquemas de transporte. Existen otros objetivos.

---

se declaró inhibida de fallar sobre la inexequibilidad del literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, mediante sentencia C-517-07 de 11 de julio de 2007, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil. Las características del tributo eran: Impuesto por el uso del suelo y subsuelo (ocupación de vías). Normas jurídicas: Ley 142 de 1994 (artículo 186) que lo derogó, Decreto 1333 de 1986, Ley 136 de 1994, Ley 388 de 1997, Decreto 1504 de 1998. Antecedentes: Ley 84 de 1915, Ley 97 de 1913, Ley 153 de 1887. Hecho generador: Uso del suelo y subsuelo en vías públicas y excavaciones de las mismas. Se entendía como uso del suelo y subsuelo las incomodidades originadas por nuevas construcciones o reparaciones, que impiden el tránsito libre de vehículos o peatones por vías públicas (calles, andenes, etc.), como andamios, materiales de construcción, residuos de obra, escombros, volquetes, excavaciones, daños causados a vías, entre otros. Beneficiarios: Municipios y distritos. En Bogotá fue fusionado con el impuesto de delineación urbana. Responsable: Persona natural o jurídica responsable del uso del suelo y subsuelo o excavaciones en vías públicas. Causación: Por lo general se aplicaba de manera conjunta y como sobretasa del impuesto de delineación urbana. Base gravable: Fijadas por el respectivo concejo. Tarifas: Fijadas por el respectivo concejo. En Bogotá era del 30% sobre el valor liquidado del impuesto de delineación urbana.

112 Poseía las siguientes características: Norma jurídica: Ley 756 de 2002 (artículo 16), Ley 685 de 2001 (artículos 11 y 227), Decreto 1333 de 1986 artículo 223 literal a. Antecedentes: Ley 50 de 1920, Ley 84 de 1915, Ley 97 de 1913. Hecho generador: Extracción de arena, cascajo y piedras del lecho de los cauces de los ríos y arroyos dentro del municipio, sin perjudicar el laboreo de las minas y de las aguas. Beneficiarios: Municipios y distritos. Responsables: Persona que ejerza extracción de arena, cascajo y piedras del lecho de los cauces de ríos y arroyos. Causación, base gravable y tarifas: Determinadas por el respectivo concejo.

113 Artículo 227 de la Ley 685 de 2001: "Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en porcentaje, fijo o progresivo del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas".

114 Las características de la extinta sobretasa ambiental eran: Normas jurídicas: Constitución Política (artículos 79 y 80), Decreto 1100 de 2003, Ley 788 de 2002 (artículo 117), Ley 787 de 2002, Ley 105 de 1993 (literal b del artículo 21), Ley 99 de 1993 (artículo 10). Jurisprudencia: Corte constitucional, sentencia 1114 de 2003, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño. Hecho generador: Tránsito de vehículos obligados a pagar peaje que transiten por sectores o tramos de las vías que afecten o se sitúen en áreas de parques naturales, parques naturales distritales, sitios ramsar o reservas de la biosfera. Presencia de vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales, parques naturales distritales, sitios ramsar y reservas de biosfera. La sobretasa se recaudaba de manera conjunta con el peaje por la entidad administradora o gestora de las vías. Beneficiario: La Nación a través del Fondo Nacional Ambiental (FONAM), si las vías afecten o se sitúen sobre parques naturales, sitios ramsar o reservas de la biosfera, o autoridad ambiental distrital, creadas por los distritos (Distrito Capital de Bogotá, Distrito Portuario e Industrial de Barranquilla, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, entre otros), si las vías se sitúen en parques naturales distritales. Responsable: Persona natural o jurídica que tiene a cargo la administración o manejo de vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales, parques naturales distritales, sitios ramsar y reservas de biosfera. Causación: Uso de vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales, parques naturales distritales, sitios ramsar y reservas de biosfera. Base gravable: Precio del peaje que se cobra en vías situadas sobre parques naturales, parques naturales distritales, sitios ramsar y reservas de biosfera. Tarifa: 5%.

115 Ver: ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. Cap. VII. Literal I. CHARLES MCLURE. "REFORMA DE LOS IMPESTOS SOBRE AUTOMOTORES" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III, Cap. XV.

Para asegurar la consecución diversos objetivos, se precisa disponer al menos de igual número de instrumentos, al tenor del teorema propuesto por *Jean Tinbergen*, reconocido con la premiación del primer premio Nobel de economía[116]. Además de los gravámenes estudiados, para el cumplimiento de estos propósitos, se ha recurrido al apoyo de otros instrumentos, como: Pruebas sobre grados de gases que expulsan los vehículos, medición de niveles de ruidos captados, control a la velocidad incurrida, restricción del uso de medios de transporte privado y público acorde con numeración de sus placas, remoción del parque automotor acorde con límite máximo de su antigüedad o cobro de multas por infracciones cometidas. También para restringir el uso de automóviles en centros urbanos congestionados se ha recurrido a gravámenes a estacionamientos en vías públicas.

Desde el punto de vista de equidad, se impulsa con el impuesto a vehículos automotores esquema que aplica tarifas diferenciales acorde con grados de suntuosidad y precio comercial, que se armonizan con variados elementos, entre los que se resaltan: Modelo, peso, marca, cilindraje, caballos de fuerza, tipo de vehículo. Sin embargo, se critica que dos vehículos de características idénticas no necesariamente tienen el mismo precio del mercado, dado que depende de su estado y de las mejoras efectuadas. Aun siendo cierto este aserto, es preciso aclarar que para la autoridad estatal es difícil captar estos fenómenos, que, además, complican la administración del tributo.

Adicionalmente, los vehículos automotores son gravados con los impuestos a la venta por el sistema de valor agregado en el momento de su compra y con el arancel aduanero en el acto de su nacionalización en la importación. También se aplican gravámenes a matrículas, placas y rodamiento.

El anexo jurídico III presenta las características de los principales tributos a los automotores y otros tributos que afectan a los vehículos en *Colombia*.

ANEXO JURÍDICO III

El gravamen a vehículos automotores es el más representativo de la cascada de tributos y resultó de la fusión de los impuestos de timbre nacional a vehículos, cedido a los departamentos, y de circulación y tránsito, del orden municipal[117]. Además, se incorporó al *Distrito Capital*, donde ya estaba unificado[118]. La *Ley 488 de 1998* exoneró del pago a los vehículos de transporte de servicio público y solo mantuvo la parte correspondiente circulación y tránsito (a favor de municipios, incluido el *Distrito Capital*, siempre y cuando lo hubiesen establecido con anterioridad a la vigencia esa norma)[119]. Sus características básicas son:

IMPUESTO A VEHÍCULOS AUTOMOTORES	
Normas jurídicas	*Ley 488 de 1998* (*artículos 138 a 145*), *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-*, *Ley 1630 de 2013*, *Ley 1618 de 2013*, *Ley 1548 de 2012*, *Ley 1397 de 2010*, *Ley 1383 de 2010*, *Ley 1281 de 2009*, *Ley 903 de 2004* [23].
Hecho generador	Pertenencia (propiedad o posesión) de vehículos gravados [24].
Beneficiarios	Los recursos recaudados se asignan a dos beneficiarios: 80% para departamentos [25] y 20% para el municipio que aparezca relacionado en la declaración. En el *Distrito Capital* el 100% del recaudo es de su pertenencia.
Sujetos pasivos	Propietarios y poseedores de vehículos, que efectuar declaración anual del impuesto de sus automotores. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que plasmen el hecho generador gravado.
Causación	Su causación se ejerce desde el 1 de enero de la vigencia fiscal. Para autos nuevos se toma fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder a la fecha de factura de venta o de solicitud de internación.

116 JEAN TINBERGEN. POLÍTICA ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Pp. 59, ss.
117 La Ley 488 de 1998 facultó la fusión de los impuestos de timbre nacional y de circulación y tránsito.
118 Ley 223 de 1995.
119 La Ley 223 de 1995 gravó a los vehículos de transporte de servicio público, que se encontraba exento hasta ese entonces.

IMPUESTO A VEHÍCULOS AUTOMOTORES (continuación)

Base gravable	Precio o valor comercial fijado anualmente por el *Ministerio de Transporte*, mediante resolución, considerando categorías: 1) Automóviles, camperos y camionetas, 2) motocicletas y motocarros, 3) servicio de carga Y 4) transporte colectivo de pasajeros. Asimismo, incorpora aspectos como: Número de pasajeros, marca, cilindraje, peso y modelo del automotor. Si no figura en la resolución, se toma el auto más similar de los reseñados. Los vehículos nuevos se liquidan por factura y los autos importados según cifra declarada en la declaración de importación (guía o aforo aduanero). La *Ley 633 de 2000* definió la base gravable para liquidar el impuesto a las ventas de automóviles importados, como el valor liquidado en los derechos de aduana incluido el presente gravamen.
Tarifa	La tarifa es definida anualmente por el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, que establece tarifas diferenciales según su valor comercial. La norma precisó: 1,5% para motos de más de 125 c. c. y vehículos hasta de $36.810.000, 2,5% para vehículos entre $36.810.000 y $82.822.000 y 3,5% para vehículos de más de $82.822.000. Los precios son de 2011, y se ajustan de forma anual con base en la inflación. Se exceptúan (no objeto de tributo) vehículos de transporte público de pasajeros y carga, vehículos y maquinaria de uso industrial, agrícola y para construcción de vías, bicicletas, motonetas y motocicletas con motor hasta de 125 c. c. Exención (0%) al transporte de servicio público y a los vehículos cuyos propietarios o poseedores sean inmersos en procesos de desintegración fiscal total para acceder a la cancelación de la matrícula[26]. Además, existe facultad para cobrar los derechos de semaforización.

Para ilustrar la estructura de las tarifas se recurre al caso del *Distrito Capital de Bogotá*, que se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro 4.12

VEHÍCULOS AUTOMOTORES	*RANGOS DE AVALÚO*	*TARIFA*
VEHÍCULOS PARTICULARES: Todos los automóviles, camperos, camionetas, station wagon, vehículos de carga y de pasajeros	Hasta $39.051.000	1.5%
	Entre $ 39.051.000 y $87.866.000	2.5%
	Más de $87.866.000	3.5%
MOTOCICLETAS: De más de 125 cm3	Todos los avalúos	1.5%
VEHÍCULOS PÚBLICOS: Todos los vehículos	Todos los avalúos	0.5%

Otros gravámenes que afectan al parque automotor, con sus respectivas características, son:

Cuadro 4.13

TASAS POR PARQUEO EN VÍAS PÚBLICAS	
Normas jurídicas	*Ley 105 de 1993, Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*)[27].
Hecho generador	Derecho al parqueo en vías públicas. Estacionar en zona permitida de vías públicas. Se busca restringir el acceso de vehículos particulares a centros urbanos o sectores con amplio tránsito. La tasa por parqueo en vías públicas se cobra a propietarios o poseedores de vehículos automotores que estacionan en zonas determinadas por la administración municipal o distrital.
Beneficiarios	Municipios y distritos.
Sujetos pasivos	Responsables: Propietario o poseedor de vehículo que estaciona en área permitida de vías públicas (uso del parqueo en zonas reguladas). Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que plasmen el hecho generador gravado.
Causación	Se considera el tiempo de parqueo del vehículo en la vía pública. Se cobra a través de boleta, que permite hacer uso del espacio público en centros urbanos.
Base gravable y Tarifa	Fijadas por el respectivo concejo, con base en el proyecto de acuerdo presentado por el alcalde.

Cuadro 4.14

IMPUESTO NACIONAL A GASOLINA Y ACPM	
Normas jurídicas	*Ley 1739 de 2014 (artículo 49), Ley 1607 de 2012, Decreto 568 de 2013* [28].
Hecho generador	Se genera por la venta, retiro, importación para el consumo propio, importación para la venta e importación temporal de gasolina y ACPM. Tiene como propósito lograr mayor eficiencia en el uso de vías públicas y contribuir al financiamiento del Estado. Consumo de gasolina motor y ACPM. El tributo resultó de fusionar cuatro gravámenes[29].
Beneficiario	Nación [30].
Sujetos pasivos	Consumidor de gasolina o ACPM adquirida a productores o importadores, importador y productor cuando se realiza retiro para consumo propio o para disponerla a título distinto de venta. Son responsables el consumidor, el productor y el importador, independiente de su calidad de contribuyente o responsable, al ejercer el hecho generador y, solidariamente, el distribuidor. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que realicen el hecho generador gravado. El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que consumidores son sujetos pasivos.
Causación	En ventas efectuadas por productores: Fecha de emisión de la factura. En retiros efectuados para consumo propio de productores (título distinto de venta): Fecha del retiro. En importaciones: Fecha de nacionalización o de presentación de la declaración de importación temporal para perfeccionar el activo.
Base gravable	Precio del galón de gasolina y ACPM. El *Ministerio de Minas y Energía* fija la estructura de precios.
Tarifa	Gasolina extra: $1555 por galón. Gasolina motor corriente: $1075,62 por galón. Gasolina motor corriente oxigenada E8: $989,57 por galón. Nafta, cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo, aceite combustible para motor, diesel marino o fluvial, marine diesel, gas oil, intersol, diesel No. 2, electro combustible o cualquier destilado medio o aceites vinculantes: $1.050 por galón. Mezcla ACPM- biocombustible para motores diesel: $1054,11 (98% ACPM y 2% biocombustible), $1032,60 (96% ACPM y 4% biocombustible), $989,57 (92% ACPM y 8% biocombustible) y $968,06 (90% ACPM y 10% biocombustible). Combustibles utilizados en pesca o cabotaje en costas colombianas y en actividades marítimas desarrolladas por la *Armada Nacional* y diesel marino y fluvial y aceites vinculados sujetos al impuesto nacional a la gasolina y al ACPM: $501.00 por galón. Existen tarifas especiales a la venta, importación y retiro en el territorio de *San Andrés, Providencia y Santa Catalina* (por galón: $856 gasolina extra, $809 gasolina corriente y $536 ACPM). Exenciones a: Gasolina 100/130 para aeronaves, ACPM para generación de eléctrica en zonas no interconectadas, combustibles líquidos en zonas de fronteras. Cifras ajustables el primero de febrero de cada año de conformidad con la inflación del año anterior.

Cuadro 4.15

SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR	
Normas jurídicas	*Ley 788 de 2002 -artículo 55-, Ley 488 de 1998, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [31]. Jurisprudencia: *Corte Constitucional*, *sentencia C-114 de 2003*, magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño*. *Corte Constitucional*, *sentencia C-894 de 1999*, magistrado ponente: *Eduardo Cifuentes Muñoz*.
Hecho generador	Consumo de gasolina motor extra y corriente, en la jurisdicción de cada departamento, distrito y municipio, sean de origen doméstico o importado.
Beneficiario	Departamentos, distritos y municipios. Se destina a fondos comunes, dado que la *Carta Política* no exceptuó del destino específico a actividades de transporte [32]. Las áreas metropolitanas son beneficiarias de la sobretasa a la gasolina que se recaude en su jurisdicción, acorde con lo estipulado por la *Ley 86 de 1989*.
Sujetos pasivos	Responsables: Distribuidores mayoristas, productores e importadores de gasolina motor extra y corriente, al vender a distribuidores minoristas o consumidores o al retirar para su consumo propio. Transportadores y expendedores al detal, cuando no justifican procedencia de la gasolina que transportan o expendan. Distribuidores minoristas al pagar la sobretasa a distribuidores mayoristas, productores o importadores. El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que consumidores son los sujetos pasivos. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que efectúan con el hecho generador gravado.
Causación	Momento que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor extra o corriente al distribuidor minorista o al consumidor final o la retira para su propio consumo. Existe obligación por parte de los responsables del tributo de declarar y pagar sobretasa al ente territorial.
Base gravable	Precio de referencia de venta al público del galón de gasolina motor extra y corriente, acorde con certificación mensual expedida por el *Ministerio de Minas y Energía*.
Tarifa	Para el *Distrito Capital* el 25%, otros municipios 18.5% y los departamentos 6.5% [33]. Exento (0%) el alcohol carburante mezclado con gasolina para uso de autos y la gasolina exportada.

Cuadro 4.16

SOBRETASA NACIONAL AL ACPM	
Normas jurídicas	*Ley 488 de 1998 -artículo 117-, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54*[34]. Jurisprudencia: *Corte Constitucional*, *sentencia C-894 de 1999*, magistrado ponente: *Eduardo Cifuentes Muñoz*.
Hecho generador	Consumo de *ACPM*, de origen doméstico o importado.
Beneficiario	50% para la Nación y 50% para los departamentos y el Distrito Capital. Se destina a mantenimiento de la red vial.
Sujetos pasivos	Responsables: Distribuidores mayoristas, productores e importadores de ACPM, al vender a distribuidores minoristas o consumidores o al retirar para su consumo propio. Transportadores y expendedores al detal, cuando no justifican procedencia del ACPM que transportan o expendan. Distribuidores minoristas al pagar la sobretasa a distribuidores mayoristas, productores o importadores. El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que consumidores son sujetos pasivos. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que efectúan con el hecho generador gravado.
Causación	Momento que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena ACPM al distribuidor minorista o al consumidor final o la retira para su propio consumo. Existe obligación por parte de los responsables del tributo de declarar y pagar sobretasa al ente territorial.
Base gravable	Precio de referencia de venta al público del galón de ACPM, acorde con certificación mensual expedida por el *Ministerio de Minas y Energía*.
Tarifa	6%.

Cuadro 4.17

PEAJES	
Normas jurídicas	*Ley 787 de 2002, Ley 397 de 1997, Ley 105 de 1993, Decreto 2171 de 1992, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [35].
Hecho generador	Uso de vías objeto del cobro del peaje. Se constituye en tasa, corresponde a contraposición directa, relación *quid- pro-quo*, en el sentido que las personas que utilizan las vías deben compensar (pagar) por el beneficio (usufructo) recibido. Corresponde a pago por derecho a transitar.
Beneficiario	Nación, a través del *Instituto Nacional de Vías*, con destino al mantenimiento, mejora y construcción de vías, y se transfiere el 50% al respectivo departamento donde se recauda y el excedente para la respectiva zona de influencia, se debe garantizar el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura del transporte. Con el proceso de descentralización, se otorgó facultades a departamentos, distritos y municipios para ejercer cobros de peajes con idéntico destino.
Sujetos pasivos	Usuarios de vías objeto del cobro de *peajes*. Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que efectúan el hecho generador gravado. Los ingresos por peajes no están sometidos al impuesto de industria y comercio; éste se causa sobre ingresos recibidos por subcontratistas de obras adelantadas en el respectivo *municipio*.
Causación	Momento en que se transita por el lugar donde se disponen las casetas, dispositivos u otros sistemas para realizar los cobros.
Base gravable	De acuerdo con distancias recorridas, características de vehículos (tipo, peso y capacidad), costos de operación, equidad fiscal y tipo de vía.
Tarifa	Tarifas diferenciales. Cifras fijas diferenciales, que en forma anual se ajustan a través de decreto. Para fijar peajes deben observarse los siguientes principios: 1) Las tasas de peajes son diferenciales, acorde con distancias recorridas, características vehiculares y costos de operación. 2) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deben garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. 3) Se cobra a los usuarios. Existen algunas exenciones [36]. Es posible aplicar tarifas inferiores a habitantes vecinos al lugar de cobro y al transporte público de pasajeros. 4) Las tarifas son determinadas por la autoridad competente y su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas responsables de la prestación del servicio. 5) Para determinar el peaje y las tasas de valoración en vías, se considera criterio de equidad fiscal.

Cuadro 4.18

SOBRETASA AMBIENTAL	
Normas jurídicas	*Constitución Política -artículos 79 y 80-, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-, Ley 981 de 2005*. Antecedentes: *Decreto 1100 de 2003, Ley 788 de 2002 -artículo 117-, Ley 787 de 2002, Ley 357 de 1997, Ley 105 de 1993 -artículo 21, literal b-, Ley 99 de 1993 -artículo 10-*. *Jurisprudencia*: *Corte constitucional*, *sentencia 1114 de 2003*, magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño*.
Hecho generador	Tránsito de vehículos por vías del orden nacional que afecten o se sitúen en áreas de conservación, protección municipal, sitios *ramsar*, humedales de importancia internacional, reservas de la biosfera o áreas protegidas, obligados a pagar *peaje*.
Beneficiario	Son sujetos activos: La respectiva corporación autónoma regional (en vías del orden nacional en sitios *ramsar*, humedales de importancia internacional, reservas de la biosfera o áreas protegidas) o la autoridad ambiental de los *Distritos de Barranquilla, Santa Marta, y Cartagena* -prevista en el *artículo 13 de la Ley 768 del 2002*- (en vías en áreas de conservación y protección de parques naturales delineados en planes de ordenamiento territorial de los *Distritos de Barranquilla, Santa Marta, y Cartagena*).

SOBRETASA AMBIENTAL (continuación)

Sujetos pasivos	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que efectúan el hecho generador gravado. Responsable: Persona natural o jurídica que tiene a cargo la gestión de vías que afecten o se sitúen en áreas de conservación, protección municipal, sitios *ramsar*, humedales de importancia internacional, reservas de la biosfera o protegidas (entidades determinadas en el *literal c* del *artículo 21* de la *Ley 105 de 1993*, incluso empresas contratistas concesionarias).
Causación	Uso de vías que afecten o se sitúen en áreas de conservación, protección municipal, sitios *ramsar*, humedales de importancia internacional, reservas de la biosfera o protegidas.
Base gravable	Precio del peaje (cifra total a pagar), según clasificación vigente al momento de su causación.
Tarifa	5%.

Cuadro 4.19

PEAJE TURÍSTICO	
Normas jurídicas	*Constitución Política -artículo 313-, Ley 300 de 1996 -artículo 25-, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-. Jurisprudencia*: *Corte constitucional*, *sentencia 495 de 1998*, magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell*.
Hecho generador	Acceso a sitios turísticos.
Beneficiario	Su recaudo se destina en exclusivo a obras de limpieza y ornato, preservación o mejora de sitios, construcciones o monumentos históricos. Se autorizó a los concejos municipales de localidades con población menor a cien mil habitantes y dispongan patrimonio cultural, histórico o artístico que atraen turistas para cobrar peaje turístico, previo concepto de la autoridad nacional (*Colcultura*, *Ministerio de Desarrollo Económico*, *Consejo Superior de Turismo* y *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*).
Sujetos pasivos	Usuarios de vías de acceso a sitios turísticos. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que efectúan el hecho generador gravado.
Causación	Momento y lugar de acceso a sitios turísticos.
Base gravable y Tarifa	Cifra fija, sin exceder del salario mínimo legal diario para vehículos de uso público o comercial y de medio salario mínimo legal diario para autos de uso particular.

Algunos distritos y municipios cobran, además, los derechos de semaforización, mas no existe ley específica que autorice su cobro. Se ha entendido como tasa, en el sentido de disponer contraprestación, con el fin de facilitar la circulación, evitar riesgos de accidentes y sufragar los costos de los semáforos. Se cobra de forma anual conjuntamente con el impuesto a los vehículos. En *Bogotá* es de 2 salarios mínimos legales vigentes y se rige por el *Acuerdo 40 de 1992 -artículo 71-*[120], no obstante, existe proyecto para su eliminación, con el argumento de tener visos de ilegalidad (*Proyecto de Acuerdo 180 de 2012*). En *Medellín* se paga uno y medio salarios mínimos legales vigentes y se rige por el *Decreto 104 de 1996* y el *Acuerdo 38 de 2001*.

2. LA RIQUEZA

En el ámbito financiero, la riqueza es concebida como propiedad, es decir, el acervo de recursos de pertenencia de los agentes económicos y se obtiene al deducir de los activos totales la sumatoria de los pasivos. Es representada por el patrimonio (activos totales menos pasivos totales).

120 Antecedentes: Acuerdo 18 de 1987 (artículo 52), Acuerdo 19 de 1989 (artículo 32), Acuerdo 20 de 1989 (artículo 31) y Decreto Distrital807 de 1993 (artículo 32).

Los gravámenes que adoptan la riqueza como índice de capacidad de pago son los que afectan al patrimonio y los causados por el acervo de bienes o dispuesta por el contribuyente en el momento de su fallecimiento (masa global hereditaria).

2.1 IMPUESTO AL PATRIMONIO

Consideración sustancial en relación con el impuesto patrimonial desde la óptica de la equidad, es el hecho de tomar como base el patrimonio líquido, entendido como suma de activos (derechos reales y personales sobre bienes muebles e inmuebles, personales, participaciones en sociedades de cualquier índole, intangibles) menos pasivos totales (obligaciones que afectan la propiedad), en el sentido de ser frágil, al ser susceptible de manipulación, al existir proclividad a inflar pasivos y esconder activos. Así, adolece de falla en cuanto a su aplicación como índice de capacidad de pago, dentro de los criterios de equidad horizontal y vertical que se han venido discutiendo se resaltan las siguientes tesis:

a. Existe proclividad a ocultar activos. Esta situación es viable, porque el impuesto patrimonial toma como referente un punto en el espacio del tiempo, por lo general el 31 de diciembre del año gravable, fenómeno característico de este índice de la capacidad de pago, en razón a que su base es acervo y no flujo. En casos específicos se utiliza el promedio del último mes del año (en especial, los títulos valores de renta variable negociados en el mercado de valores). Algunos contribuyentes propensos a la evasión ocultan activos al fisco, en especial los de carácter líquido o corriente en la fecha tomada como referente en el período gravable, con el propósito de reducir el impuesto patrimonial. No otra explicación tienen las sustanciales bajas de depósitos bancarios e incluso de cuasi-dineros, que se produce de manera estacional al finalizar cada año. Además, es posible disponer activos de difícil control, como obras de arte, divisas o monedas extranjeras, joyas, dinero en efectivo, etc., que rompen con los principios de equidad enunciados. De esta forma, personas con amplias propiedades podrán tributar menos que otras con menores caudales.

b. De igual forma, es factible producir artificial elevación de pasivos, que también infringen los principios de equidad. En efecto, algunos contribuyentes constituyen pasivos patrimoniales con el solo objeto de reducir su impuesto al patrimonio, existe propensión a constituir sociedades acreedoras en forma triangular o cargar pasivos a personas de pequeños patrimonios y renta, que por tal razón no están obligados legalmente a declarar el impuestos a la renta y complementarios.

c. También la equidad horizontal y vertical se ignora al establecerse exenciones patrimoniales. Antes del Decreto 2053 de 1974, la legislación colombiana establecía numerosas exenciones patrimoniales, que fueron reducidas al mínimo mejorando la estructura del impuesto. Con esta norma se reemplazó el esquema de exenciones por descuentos tributarios y se eliminaron algunas de ellas.

La evolución del impuesto al patrimonio en *Colombia* se presenta en el anexo jurídico IV.

ANEXO JURÍDICO IV

En *Colombia* se optó por eliminar el impuesto al patrimonio, a través de la *Ley 6 de 1992*, *artículo 140*. Se suprimió la tributación al patrimonio existente hasta ese entonces, respaldado con variados argumentos: 1- Lograr ajustes por inflación propuestos con el sistema tributario colombiano. 2- Los recaudos por impuesto patrimonial eran poco representativos, que no justificaban la presencia del gravamen. 3. El impuesto al patrimonio fue instaurado en *Colombia* como mecanismo de supervisión al impuesto básico a las rentas; bajo esta concepción se consideró más sensato eliminar la obligación impositiva, frente a la proclividad a esconder patrimonios y rentas por parte del contribuyente, dificultando el control tributario y auspiciando la evasión; así, más bien se optó por solo recurrir a la obligación secundaria de presentar la declaración de patrimonio. 4- Existen restricciones de índole administrativas para asegurar satisfactorio resultado en la gestión del gravamen.

Desde óptica opuesta, se generó vehemente controversia por la eliminación del impuesto al patrimonio, apoyada en argumentos de equidad. Se precisó que con esta política pública se ejerció beneficio a élites, colectivos opulentos, población de mayor capacidad económica, que poseen considerables riquezas.

El *Decreto Ley 1838 de 2002*[121] creó impuesto especial destinado a atender los gastos del presupuesto general de la Nación requeridos para preservar el programa de seguridad democrática. Las características del gravamen, propuesto para cobrarse por una sola vez, fueron: Sujetos pasivos: Declarantes del impuesto de renta y complementarios[122]. Sujeto activo: Presupuesto nacional, con destino exclusivo al programa de seguridad democrática. Hecho generador: Poseer patrimonio líquido a 31 de agosto de 2002. Tarifa: 1.2% del patrimonio líquido. Base gravable: Patrimonio líquido poseído a 31 de agosto de 2002[123].

La *Ley 863 de 2003* modificó al *Capítulo V* del *Título II* del *Libro Primero* del *Estatuto Tributario*[124]. Estableció el impuesto al patrimonio para los años 2004, 2005 y 2006. Determinó los siguientes aspectos: Hecho generador: Posesión de riqueza superior a $3.000 millones (precios de 2003). Causación: Primer día del respectivo ejercicio gravable. Base gravable: Patrimonio líquido, excluido el valor de acciones o aportes poseídos en sociedades nacionales y los primeros $200 millones (precios de 2003), de la casa o apartamento de habitación. Tarifa: 0.3%. Sujetos pasivos: Personas jurídicas y naturales contribuyentes y declarantes del impuesto sobre la renta. Exclusiones: No están obligadas a pagarlo las entidades referidas en el *numeral 1* del *artículo 19* y los *artículos 22, 23, 23-1* y *23-2* del *Estatuto Tributario* y entidades en liquidación, concordato o suscriptoras de acuerdo de reestructuración de conformidad con la *Ley 550 de 1999*.

Con la *Ley 1111 de 2006*, *artículos 25 al 30*[125] se restauró de forma parcial el impuesto al patrimonio, acorde con las siguientes características: La base gravable era la cuantía del patrimonio líquido, excluyendo el importe patrimonial neto de acciones o aportes poseídos en sociedades nacionales y los primeros $220 millones del valor de la casa o apartamento de habitación. Su hecho generador era la posesión de riqueza al primero de enero de 2007, 2008, 2009 y 2010, siempre y cuando fuese igual o superior a $3.000.000 (precios de 2007). La tarifa era del 1.2%. El impuesto al patrimonio se liquidó en formulario oficial prescrito por la *DIAN*. Sujetos pasivos: Personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto básico sobre la renta. Causación: Primero de enero de los períodos fiscales de 2007, 2008, 2009 y 2010.

La *Ley 1370 de 2009*[126], referente a ajustes tributarios, adicionó y modificó al Estatuto Tributario[127], en el siguiente sentido: Para el período fiscal 2011 creó el impuesto al patrimonio a cargo de personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta. Su hecho generador era la posesión de riqueza al primero de enero de 2011, siempre y cuando fuese igual o superior a $3.000 millones. El concepto de riqueza equivalía al patrimonio líquido. Así, la base gravable del impuesto al patrimonio fue el valor del patrimonio líquido del contribuyente, excluyendo la cuantía del patrimonial neto de acciones poseídas en sociedades nacionales (no se incluye aportes) y los primeros $319.215.000 del valor de la casa o apartamento de habitación, además se excluyeron otras propiedades de la base gravable para liquidar el impuesto al patrimonio[128]. Para cajas de compensación,

121 Jurisprudencias: Corte Constitucional, sentencia C-876 de 2002, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2002, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

122 Exclusiones: Se descontaba del valor patrimonial neto las acciones o aportes poseídos en sociedades nacionales; además, a personas naturales se descontaban los aportes obligatorios a fondos de pensiones. Exenciones: Se exoneró a entidades referidas en el numeral 1 del artículo 19 y los artículos 22, 23, 23-1 y 23-2 del Estatuto Tributario y entes que se encontraban en liquidación, concordato preventivo o suscriptoras de acuerdo de reestructuración conforme con la Ley 550 de 1999.

123 Se presumió que no debía ser inferior al declarado el 31 de diciembre de 2001, aspecto declarado inexequible por la Corte Constitucional.

124 Ley 863 de 2003, *Capítulo IV*, artículo 17. Jurisprudencias: Corte Constitucional, sentencia C-990 de 2004, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional, sentencia C-910 de 2004, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional, sentencia C-116 de 2004, magistrado ponente: Manuel Humberto Sierra Porto. Corte Constitucional, sentencia C-890 de 2012, magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional, sentencia C-895 de 2012, magistrado ponente: María Victoria Calle Correa.

125 Jurisprudencias: Corte Constitucional, sentencia C-809 de 2007, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional, sentencia C-842 de 2008, magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional, sentencia C-890 de 2012, magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

126 Jurisprudencia: Corte Constitucional, sentencia C-831 de 2010, magistrado ponente: Nelson Pinilla Pinilla.

127 Estatuto Tributario: Artículos 292-1,293-1, 294-1, 295-1, 296-1, 297-1, 298-4, 298-5, 287, 158-3, 240-1.

128 Valor patrimonial neto de activos fijos inmuebles destinados al control y mejoramiento del medio ambiente por empresas públicas de acueducto y alcantarillado, bienes inmuebles de beneficio y uso público de empresas públicas de transporte masivo pasajeros, el valor presente

fondos de empleados y asociaciones gremiales la base gravable fue considerada como el patrimonio líquido vinculado a las actividades tributadas en el impuesto sobre la renta y complementarios. Se causó el primero de enero de 2011. La tarifa fue 2.4% para patrimonios con base gravable igual o superior a $3.000 millones e inferior a $5.000 millones y 4.8% para patrimonios con base gravable igual o superior a $5.000 millones. Sujetos pasivos: Personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes y declarantes del impuesto a la renta.

El *artículo 10* de la *Ley 1430 de 2010*[129] estipuló mecanismos a considerar para aplicar a empresas escindidas en el período 2010 y ratificó las tarifas diferenciales del 2.4% a patrimonios líquidos iguales o superiores a $3.000 millones y hasta $5.000 millones y 4.8%, a patrimonios líquidos superiores a $5.000 millones.

El *Decreto-Ley 4825 de 2010*[130], adoptado mediante facultades extraordinarias en el marco de emergencia económica, social y ecológica (*artículo 215* de la *Carta Política*) estableció impuesto al patrimonio adicional exclusivo para el 2011, con el fin de conjurar y prevenir la extensión de los efectos del estado de emergencia declarado mediante el *Decreto 4580 de 2010*[131].

Sus características fueron: Hecho Generador: Posesión de riqueza igual o superior a $1.000 millones e inferior a $3.000 millones. El concepto de riqueza es equivalente al patrimonio líquido. Causación: Primero de enero de 2011. Base Gravable: Valor del patrimonio líquido, excluyendo valor patrimonial neto de acciones y aportes poseídos en sociedades nacionales y primeros $319.215.000 de la casa o apartamento de habitación[132]. Sujeto activo: Presupuesto público nacional para atender sucesos causados por el fenómeno de la niña. Sujeto pasivo: Personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta[133]. Tarifa: 1.0% para patrimonios líquidos iguales o superiores a $1.000 millones y hasta $2.000 millones. 1.4% para patrimonios líquidos superiores a $2.000 millones e inferiores a $3.000 millones.

---

neto de bancos de tierras poseídos por empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria y aportes sociales realizados al sector cooperativo y asociaciones mutuales. Numeral 4 del artículo 19 del Estatuto Tributario.

129 Jurisprudencia: Corte Constitucional, sentencia C-635 de 2011, magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

130 Artículos 1 a 8. Jurisprudencia: Corte Constitucional, sentencia C-876 de 2002, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional, sentencia C-243 de 2011, magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

131 Fenómeno de la niña, considerado desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles. Magnitud inusitada, de índole extraordinaria e imprevisible de las precipitaciones. La lluvia superó los niveles históricos registrados. Acorde con el índice multivariado Enso (MEI) la intensidad del fenómeno de la niña ha sido el más fuerte jamás registrado. La variabilidad climática ha ocasionado mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes en cuencas, ríos y quebradas de alta pendiente. La situación ha ocasionado efectos de calamidad pública. Se deben adoptar medidas y construir obras para impedir prolongación de la situación y proteger a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales.

132 También, se excluyeron de la base gravable los siguientes valores patrimoniales netos: Activos fijos inmuebles adquiridos o destinados al control y mejoramiento del medio ambiente por empresas públicas de acueducto y alcantarillado, bienes inmuebles de beneficio y uso público de empresas públicas de transporte masivo de pasajeros, bancos de tierras de empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria, aportes sociales realizados por cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control.

133 No están obligados a pagar el impuesto al patrimonio: Corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro (Estatuto Tributario, artículo 19, numeral 1); la Nación, departamentos y sus asociaciones, distritos, territorios indígenas, municipios y demás entidades territoriales, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, superintendencias, unidades administrativas especiales, asociaciones de departamentos, federaciones de municipios, resguardos y cabildos indígenas, establecimientos públicos, demás entes oficiales descentralizados no señalados en la ley como contribuyentes, propiedad colectiva de comunidades negras y Fondo para la reconstrucción del eje cafetero (FOREC, Estatuto Tributario, artículo 22), sindicatos, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior sin ánimo de lucro aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), hospitales sin ánimo de lucro, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o copropietarios de conjuntos residenciales, asociaciones de antiguos alumnos, partidos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, ligas de consumidores, fondos de pensionados, movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro, personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a actividades de salud autorizadas por el Ministerio de Salud, beneficios o excedentes obtenidos en actividades destinadas en su totalidad a programas de salud, asociaciones de hogares comunitarios, hogares infantiles y asociaciones de adultos mayores autorizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Estatuto Tributario, artículo 23); fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes administrados por entidades fiduciarias (Estatuto Tributario, artículo 23-1); fondos de pensiones de jubilación e invalidez y fondos de cesantías (Estatuto Tributario, artículo 23-2); centros de eventos y convenciones con participación mayoritaria de cámaras de comercio y constituidos como empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta con participación de capital estatal superior al 51% y autorizados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Estatuto Tributario, artículo 191, numeral 11); entidades en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito acuerdo de reestructuración (Ley 550 de 1990); entidades que han suscrito acuerdo de reorganización (Ley 1116 de 2006); personas naturales que se encuentren en régimen de insolvencia (Ley 1380 de 2010).

El *artículo 9* del *Decreto-Ley 4825 de 2010*[134] instituyó sobretasa al impuesto al patrimonio, acorde con las siguientes condiciones: Sujeto pasivo: Personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes del impuesto sobre la renta, conforme a la *Ley 1370 de 2009*. Tarifa: 25% del impuesto al patrimonio.

A partir de 2012 quedó sin vigencia el impuesto al patrimonio en *Colombia*, al extinguirse la vigencia de la *Ley 1370 de 2009* y el *Decreto-Ley 4825 de 2010*.

La *Ley 1739 de 2014* revivió el impuesto al patrimonio con el nombre de impuesto a la riqueza para el período 2015 a 2018 a cargo de personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, a excepción de algunos casos estipulados en la propia norma[135]. El hecho generador es la posesión de patrimonio a 1 de enero de 2015 igual o mayor a $1.000 millones de pesos. Las tarifas son de carácter diferencial, acorde con la siguiente tabla.

Cuadro 4.20
TARIFAS MARGINALES DEL IMPUESTO A LA RIQUEZA

SUJETO PASIVO /ANUALIDAD	2015	2016	2017	2018
PERSONA JURÍDICA				
< 2.000.000.000	2.00‰	1.50‰	0.50‰	0‰
2.000.000.000-2.999.999.999	3.50‰	2.50‰	1.00‰	0‰
3.000.000.000-4.999.999.999	7.50‰	5.00‰	2.00‰	0‰
≥ 5.000.000.000	11.50‰	10.00‰	4.00‰	0‰
PERSONA NATURAL				
< 2.000.000.000	1.25‰	1.25‰	1.25‰	1.25‰
2.000.000.000-2.999.999.999	3.50‰	3.50‰	3.50‰	3.50‰
3.000.000.000-4.999.999.999	7.50‰	7.50‰	7.50‰	7.50‰
≥ 5.000.000.000	15.00‰	15.00‰	15.00‰	15.00‰

Fuente: *Artículos 5* y *6* de la *Ley 1739 de 2014*

2.2 IMPUESTO SUCESORAL

Para efectos ilustrativos, se hace referencia a otro tributo que existió en *Colombia* hasta 1983, denominado

134 Jurisprudencia: Corte Constitucional, sentencia C-876 de 2002, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional, sentencia C-243 de 2011, magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

135 No están obligados a pagar el impuesto al patrimonio: Consorcios y las uniones temporales (Estatuto Tributario, artículo 18); fondos de inversión de capital extranjero (Estatuto Tributario, artículo 18, numeral 1); corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro (Estatuto Tributario, artículo 19, numeral 1); la Nación, departamentos y sus asociaciones, distritos, territorios indígenas, municipios y demás entidades territoriales, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, superintendencias, unidades administrativas especiales, asociaciones de departamentos, federaciones de municipios, resguardos y cabildos indígenas, establecimientos públicos, demás entes oficiales descentralizados no señalados en la ley como contribuyentes, propiedad colectiva de comunidades negras y Fondo para la reconstrucción del eje cafetero (FOREC, Estatuto Tributario, artículo 22), sindicatos, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior sin ánimo de lucro aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), hospitales sin ánimo de lucro, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o copropietarios de conjuntos residenciales, asociaciones de antiguos alumnos, partidos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, ligas de consumidores, fondos de pensionados, movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro, personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a actividades de salud autorizadas por el Ministerio de Salud, beneficios o excedentes obtenidos en actividades destinadas en su totalidad a programas de salud, asociaciones de hogares comunitarios, hogares infantiles y asociaciones de adultos mayores autorizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Estatuto Tributario, artículo 23); fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes administrados por entidades fiduciarias (Estatuto Tributario, artículo 23-1); fondos de pensiones de jubilación e invalidez y fondos de cesantías (Estatuto Tributario, artículo 23-2); centros de eventos y convenciones con participación mayoritaria de cámaras de comercio y constituidos como empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta con participación de capital estatal superior al 51% y autorizados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Estatuto Tributario, artículo 191, numeral 11); entidades en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito acuerdo de reestructuración (Ley 550 de 1990); entidades que han suscrito acuerdo de reorganización (Ley 1116 de 2006); personas naturales que se encuentren en régimen de insolvencia (Ley 1380 de 2010).

impuesto sucesoral. Se trataba de otro gravamen que utilizaba a la riqueza como índice de capacidad de pago. Afectaba el neto entre activos y pasivos que constituían la masa global hereditaria al morir el causante.

El anexo jurídico V sirve de apoyo para conocer la evolución del impuesto al patrimonio en *Colombia*.

ANEXO JURÍDICO V

Antes de la *reforma de 1974* se gravaba de forma separada al patrimonio dejado por el causante al morir, llamado en aquel entonces impuesto a la masa global hereditaria, para luego aplicar un segundo tributo sobre las asignaciones especificas en cabeza de los causahabientes, como transferencia de riqueza (herencias y legados)[136].

La *reforma tributaria de 1974* sustituyó el impuesto de masa global hereditaria por el impuesto sucesoral y el gravamen a asignaciones y donaciones por el tributo a las ganancias ocasionales[137], accedida a través de facultades extraordinarias de emergencia económica[138]. Esta modificación se fundamentó en la clara asimilación entre los ingresos que de forma eventual recibe el contribuyente por causa de la valoración de sus activos fijos, ajena al giro ordinario de sus negocios, y los recibidos por la persona en razón de herencia o legado. También en cuanto al impuesto sucesoral, las normas expedidas mediante la *reforma tributaria de 1974* establecieron tasa proporcional del 20% sobre el valor total de la *herencia*, pero no se causaba el impuesto cuando los beneficiarios de la herencia eran cónyuge, hijos legítimos o naturales de forma personal o representados legalmente por sus descendientes legítimos, padres legítimos o naturales e hijos adoptivos (*Decreto 2143 de 1974*, *artículo 4*). De otra parte, cuando se trataba de causahabientes hermanas del causante la *tasa* aplicable era solo del 10%. Esta reforma tuvo como sustento los argumentos propulsados por la *Misión Musgrave*[139].

El impuesto sucesoral también adolecía de fallas desde el punto de vista de equidad horizontal y vertical que se viene analizando. La principal surgía de la aplicación práctica del mismo. En efecto, las personas naturales organizaban sociedades de personas (en especial, sociedades en comandita simple), a través de las cuales se cedían los activos del causante en vida a los potenciales herederos, burlando de esta manera el pago del impuesto. Desde luego, este proceso solía hacerse de forma gradual para evitar los efectos de la comparación patrimonial en cabeza de los herederos potenciales.

Por virtud del *Decreto-Legislativo 237 de 1983* se suprimió el impuesto sucesoral de la estructura fiscal colombiana. Esta decisión del legislador de emergencia económica[140] fue motivada por los bajos recaudos obtenidos históricamente por el gravamen en comento. Al abolirse el tributo se presentó originalmente vacío legislativo, por cuanto al mantenerse el impuesto de ganancias ocasionales sobre herencias, legados y donaciones se preservó el régimen anterior, que establecía exención del 20% a favor de causahabientes no legitimarios, mientras que para los legitimarios solo se eximía sobre determinada cifra fija, que en herencias grandes representaba tratamiento menor favorable para estos últimos y en herencias pequeñas el beneficio obtenido era menor para los no legitimarios. La *Ley 75 de 1986* corrigió este defecto, al determinar que la exención o beneficio para los no legitimarios sería del 20% sin sobrepasar de la cifra fija que favorece a los legitimarios o cónyuges.

Al eliminarse los tributos al patrimonio y a sucesiones, es posible aseverar que en la actualidad en *Colombia* no existen gravámenes que afecten a la riqueza como índice de capacidad de pago. Aspecto considerado nocivo desde el ámbito de la equidad, porque los propietarios de cuantiosas fortunas son los beneficiados por no ser objeto de estos gravámenes.

136 Ley 63 de 1936 (Ley orgánica de los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones), Ley 66 de 1939, Ley 81 de 1960.
137 Decreto 2143 de 1974, Decreto 2053 de 1974 (Título IV, artículos 102 a 105).
138 Decreto-Legislativo 1970 de 1974.
139 RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo I de 3 tomos.
140 Decreto 3742 de 1982.

3. EL INGRESO

Desde la época de *Henry Simons*[141] y *Robert Murria Haig*[142] se ha venido manifestando que el ingreso (o renta) es buen índice para determinar la capacidad de pago de los miembros de la sociedad. Se ha definido al ingreso como el flujo de recursos obtenido por determinado agente durante período de referencia específico. También, es posible interpretarlo como el ahorro (aumento patrimonial) más el consumo. Se considera que las finanzas públicas deben propender por esquema progresivo de impuesto sobre la renta global (sin olvidar los otros índices mencionados). Por efecto de la influencia de los postulados de *Simons-Haig* en *Colombia* de manera histórica se ha utilizado esquema de tarifas diferenciales acorde con rangos de ingresos anuales y se ha otorgado gran trascendencia al impuesto a la renta, al punto de constituirse en fuente esencial de los ingresos públicos de la Nación. No obstante, en los últimos años por influencia de tesis que pregonan la conveniencia de impulsar mejor gestión tributaria, se han fusionado rangos y tarifas, que condujeron a esquema de pocas escalas de tarifas impositivas y, de forma conexa, ha venido perdiendo relevancia como principal fuente de recaudo.

Del enunciado anterior se derivan variados corolarios. En primer lugar, se prefiere al régimen de renta global frente al de renta celular, entendido el primero como "rentas procedentes de diferentes fuentes, que luego de determinadas, se combinan en suma global, y el tipo de gravamen normal se aplica a esta renta global o total, independiente de su procedencia"[143], y el segundo sistema, la renta acorde con "procedencia de fuentes diferentes está sujeta a tipos diferenciales de gravámenes"[144]. En segundo lugar, se pregona con vehemencia dogmática la conveniencia de aplicar el principio de domicilio en el ámbito de las relaciones tributarias internacionales frente al principio de la fuente, que produce el fraccionamiento de la renta en distintos lugares, aunque está se genere en cabeza del mismo individuo. En tercer lugar, es aconsejable eliminar toda forma de exenciones y privilegios, porque generan distorsiones en la progresividad de las tarifas y desconocen la utilidad práctica de los principios de equidad vertical y horizontal.

El principio de la renta global debe analizarse con beneficio de inventario, por cuanto considera que el peso recibido de rentas de capital es igual al peso obtenido de rentas de trabajo. Ello es impropio y conduce a sistemas impositivos que gravan en exceso a las rentas laborales. En efecto, por lo general quien obtiene rentas de capital tiene mayor proclividad a ejercer la evasión, por la facilidad de fraccionar rentas creando sociedades triangulares y familiares, entre otras actuaciones, condiciones que no posee la persona que recibe rentas de trabajo. Igualmente, quien recibe rentas de capital dispone ingreso no monetario, relativo a su tiempo libre, en cambio quien recibe rentas de trabajo tiene su tiempo comprometido en los menesteres laborales.

Frente a las tesis de *Haig y Simons*[145], la *Organización de Estados Americanos* (*OEA*) sostuvo que no es posible utilizar el sistema tributario como herramienta para ejercer mejor distribución del ingreso. Al respecto, expresó: "...Ni la imposición de gravamen progresivo sobre el ingreso ni la política de gastos públicos para educación, salubridad y otros fines contribuyen a mejorar la distribución de los ingresos. Estas políticas pueden mejorar la situación económica de la clase media en relación con la clase capitalista, pero no contribuyen a aumentar los ingresos de la mayoría de los marginados... Para esto se hace hincapié en la necesidad de crear oportunidades de empleo para marginados y se basa en la premisa que los problemas de redistribución de ingresos y de desempleo constituyen prácticamente al mismo y único problema. La absorción de las clases trabajadoras marginadas a niveles satisfactorios de productividad depende de la alta proporción de inversiones sostenida a través de largo período de tiempo y estrategia de desarrollo que implemente las políticas destinadas a maximizar el empleo por unidad de capital invertido"[146].

---

141 HENRY CALVERT SIMONS. PERSONAL INCOME TAXATION: *THE DEFINITION OF INCOME AS A PROBLEM OF FISCAL POLICY*. University of Chicago, Chicago, 1938. HENRY CALVERT SIMONS. FEDERAL TAX REFORM. University of Chicago, Chicago, 1950.

142 ROBERT MURRAY HAIG. "THE CONCEPT OF INCOME-ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS" en THE FEDERAL INCOMEX TAX de ROBERT MURRAY HAIG, THOMAS SEWALL ADAMS Y THOMAS REED POWELL. Columbia University, New York, 1921.

143 RICHARD MUSGRAVE. SISTEMAS FISCALES. Aguilar, Madrid, 1973. P. 177.

144 RICHARD MUSGRAVE. SISTEMAS FISCALES. Id. P.184.

145 HENRY SIMONS. PERSONAL INCOME TAXATION. University of Chicago, Chicago, 1936. HENRY SIMONS. FEDERAL TAX REFORM. University of Chicago, Chicago, 1950.

146 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA

A pesar de los términos categóricos que utilizó la *OEA* para repudiar al sistema tributario como instrumento satisfactorio para lograr los objetivos de equidad vertical y horizontal, es importante esbozar que la equidad en sí misma es deseable, independiente de la capacidad del sistema para asegurar en la práctica la auténtica redistribución del ingreso.

Recapitulando, al tomar como referente histórico al ingreso como índice de capacidad de pago en el régimen tributario colombiano, se conciben algunas deficiencias desde el punto de vista de la equidad, entre otras se resaltan las siguientes: 1- La evasión, que distorsiona los propósitos de equidad vertical y horizontal, puesto que existe mayor susceptibilidad a menoscabar las rentas de capital frente a las rentas de trabajo. Las rentas laborales presentan menor proclividad a ejercer estos actos, puesto que están sujetas a mayor control, en especial al aplicárseles retención en la fuente, recaudo del gravamen de forma anticipada. Las rentas de capital presentan mayor propensión a concurrir a este delito por la dificultad que existe de su supervisión por parte de la autoridad fiscal. Entre las causas aludidas para la existencia de alto grado de evasión se encuentran: Alto grado de corrupción, deficiencias en controles y administración, débiles acciones punitivas (castigos), entre otras. 2- La elusión, que permite distorsionar el importe a pagar, mediante mayor reconocimiento de los factores que aminoran al ejercer la depuración tributaria. Se legisla en favor de grupos poderosos, que se benefician con exenciones, deducciones, ingresos no constitutivos de renta ni ganancias ocasionales, reconocimientos de mayores costos, menores tarifas, descuentos tributarios, entre otros privilegios, como las amnistías; además, se señala la presencia de expertos tributaristas, que asesoran a grandes grupos económicos con el objetivo de reducir su base tributaria, muchos de ellos se trasladan del sector privado hacia la administración de impuestos o viceversa sin impedimentos y sin ética.

En el sentido de aplicar el tributo en el contexto internacional, el *artículo 66* de la *Ley 223 de 1995*[147] estableció: "Se consideran ingresos de fuente nacional los provenientes de la explotación de bienes materiales e inmateriales dentro del país y la prestación de servicios dentro de su territorio, de manera permanente o transitoria, con o sin establecimiento propio. También constituyen ingresos de fuente nacional los obtenidos en la enajenación de bienes materiales e inmateriales, a cualquier título, que se encuentren dentro del país al momento de su enajenación".

3.1 IMPUESTO BÁSICO A LA RENTA

Se concibe el impuesto básico a la renta como tributo que grava a los ingresos percibidos de forma continua o permanente, es decir, no adolecen de naturaleza o condición esporádica, ocasional o fortuita. En el contexto práctico es difícil para la administración tributaria estipular para cada caso particular que determinado ingreso es endémico o eventual. Por ejemplo, los intereses originados por algún título valor: Para persona con gran solidez que dispone esta inversión en su portafolio durante mucho tiempo se constituye en ingreso estable; en cambio, para persona que dispone liquidez coyuntural podrá en período específico disponer del título otorgándole rendimientos momentáneos. Así, ante la dificultad para percibir temporalidad que se recibe el ingreso, la debe generalizar para todos los contribuyentes. De esta forma, se ha concebido que se grave con el impuesto básico a la renta los siguientes ingresos: La ganancia lograda en la venta de activos corrientes o bienes movilizados (hacen parte del giro ordinario del negocio), los beneficios alcanzados en la enajenación de activos fijos o bienes inmovilizados (no hacen parte del giro ordinario del negocio) poseídos por menos de dos años y los ingresos recibidos por la prestación de servicios (salarios, arrendamientos, intereses, comisiones, honorarios, etc.).

El anexo jurídico VI ilustra la evolución del impuesto básico a la renta en *Colombia* y se destacan los principales efectos sobre la equidad.

EN CUANTO DETERMINANTE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. Documentos y conclusiones de la III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN, México, 1972. Organización de los Estados Americanos, Washington, 1973. P. 352.

147 Modificó al inciso 1 del artículo 24 del Estatuto Tributario.

ANEXO JURÍDICO VI

El régimen de la *Ley 81 de 1960* disponía en exceso rentas exentas, al punto de propiciar evidentes condiciones de iniquidades que hacían odioso el sistema. En ese esquema, no obstante que dos individuos tuviesen la misma magnitud de rentas, digamos $100.000.000, tenían distinto tratamiento tributario, dependiendo de las fuentes que las generaban. Así, si alguno de ellos recibía su ingreso de fuentes gravables, ejemplo salarios, y el otro provenía de actividades exentas, ilustración industrias básicas y complementarias del hierro y del acero, la cifra a pagar por cada uno de ellos era diferente. El trabajador pagaba impuestos, mientras que el otro era eximido del tributo, a pesar de tratarse de dos personas con igual condición económica (la misma capacidad de pago)[148].

Por esta razón, puede decirse que fueron convenientes las reformas introducidas con el *Decreto 2053 de 1974*, en el sentido de reducir las iniquidades inherentes al sistema tributario colombiano. Al tenor de la filosofía purista de *Henry Simons*, la *reforma fiscal* de 1974 en *Colombia* realizó tres sustanciales enmiendas al impuesto sobre la renta y complementaros, inspiradas en los principios de equidad examinados: 1. Se modificó el sistema de exenciones tributarias, sustituyéndolo en gran proporción por el esquema de descuentos tributarios[149]. 2. Se instituyó el tributo a ganancias ocasionales, con el fin de gravar el enriquecimiento obtenido de actividades excepcionales (enajenación de activos inmovilizados, liquidación de sociedades, herencias, legados y donaciones y otras ganancias extraordinarias -loterías, apuestas, rifas, premios, concursos, sorteos y similares-). 3. Generalizó la aplicación de la renta mínima presunta[150], buscando gravar de forma más equitativa las rentas de capital, estableciendo renta líquida mínima acorde con el patrimonio líquido, que de no cumplirse presume razones de ineficiencia o evasión.

No obstante que se avanzó fuertemente en reducir las iniquidades del sistema al introducir en la legislación este tipo de modificaciones, subsisten aún numerosas fallas en la vida práctica. A pesar de establecer la renta mínima presunta y la comparación patrimonial, los mecanismos de evasión de las rentas de capital son tan complejos y numerosos, que siguen siendo las rentas laborales -salarios- las que reciben la mayor parte del peso del tributo objeto de estudio.

Aun cuando la *Ley 9 de 1983* estableció nuevos controles a la *evasión*, como ampliar las bases para determinar la renta presuntiva[151] (consideró a sociedades de responsabilidad limitada sujetos pasivos de la renta presuntiva), obligar la firma de la declaración tributaria por contador público juramentado,

148 Supóngase la existencia de 3 contribuyentes, A, B y C, con las siguientes estructuras de ingresos: El primero recibe sus rentas por trabajo y los otros reciben ingresos de actividades exentas. Su situación tributaria bajo el régimen de la Ley 81 de 1960, se ilustra a continuación:

CONTRIBUYENTES	A	B	C
Renta Bruta	$100.000.000	$100.000.000	$50.000.000
- Deducciones	$2.000.000	$2.000.000	$5.000.000
= Renta Líquida	$98.000.000	$98.000.000	$45.000.000
- Rentas Exentas	$0	$98.000.000	$45.000.000
- Exenciones Personales	$2.500.000	n. a.	n. a.
- Exenciones Especiales	2.500.000	n. a.	n. a.
= Renta Gravable	$93.000.000	$0	$0

La renta gravable es la base del tributo, sobre la cual se aplica la tarifa impositiva para calcular el impuesto, la cifra obtenida es el impuesto a pagar en el régimen de la Ley 81 de 1960. Se ilustra con el ejercicio, que el régimen de la Ley 81 de 1960 era proclive a violar los principios de equidad vertical y de equidad horizontal. (n. a. significa no aplica).

149 Las exenciones se asignan antes de aplicar la tarifa impositiva, mientras los descuentos tributarios después, de tal manera que los últimos no afectan la progresividad tributaria y las primeras sí.

150 El sistema anterior de la Ley 4 de 1973 aplicaba la renta presuntiva sólo al sector primario. Precisó su artículo 133: "Para efecto del impuesto de renta se presume que la renta líquida del predio rural no es inferior al 10% del valor del terreno… Dicho porcentaje será del 4% del valor del terreno dedicado a cría de ganado, producción de leche o a ambas actividades, siempre y cuando el propietario demuestre que el número de hembras, terneros menores de un año y reproductores… es superior al 60% del total de sus semovientes".

151 La Ley 4 de 1973 (artículos 133 a 151) instituyó el sistema de renta presuntiva, como renta líquida especial en la depuración del impuesto básico a la renta y de forma exclusiva a la actividad agropecuaria (sobre el avalúo de los inmuebles), con el propósito de impulsar eficiencia y reducir márgenes de evasión tributaria. Esta disposición se apoyó en los argumentos que defienden la el impuesto sobre la renta potencial de la tierra. Posteriormente, la reforma tributaria incorporada en el Decreto 2053 de 1974 (artículo 77) generalizó su aplicación a todas las actividades económicas (sobre el patrimonio líquido de todos los contribuyentes), argumentando que la ineficiencia y la evasión no es exclusiva del sector primario de la economía (consideró todas las actividades económicas proclives a presentar estas deficiencias).

establecer sanciones más severas, entre otras, aún subsisten injusticias. Estableció en su *artículo 13* que la prima en colocación de acciones no constituye renta ni ganancia ocasional.

Hecho que suscitó gran controversia se fue la aplicación de la *Ley 55 de 1985*, que estableció sistema de retención en la fuente sobre rentas de trabajo, sin posibilidad de obtener la devolución por excesos de retención. Para ilustrar los efectos de este fenómeno, es preciso observar cómo entre 1983 y 1986 los recaudos por impuesto a la renta aumentaron en promedio en 33.1% en términos corrientes, superiores al promedio de inflación (aproximada al 20%). De este aumento, los diferentes tipos de retenciones, incluidas las salariales, crecieron en 55% en promedio durante ese período, mientras que los anticipos aumentaron en 29.8% en promedio. Esto comprueba que las retenciones soportaron los aumentos de los recaudos del impuesto a la renta.

La *Ley 75 de 1986* corrigió en gran parte esta deficiencia, al reducir las tasas de retención en la fuente por ingresos laborales y disminuir en gran proporción las exenciones y al limitar las deducciones y los descuentos tributarios[152]. Aspecto que originó gran controversia de esta norma fue el hecho de abolir el sistema de doble tributación, es decir, permitió gravar únicamente a las sociedades y no a los socios en materia de impuesto a la renta y complementarios. Algunos tratadistas criticaron esta decisión, al considerar que se genera amplia brecha en materia de equidad. Otros analistas, *contrario sensu*, lo consideran apropiado, en el sentido de no ser sensato gravar el mismo ingreso doblemente, primero a cargo de la sociedad y luego en cabeza del socio.

El *Decreto 624 de 1989*, *Estatuto Tributario* precisó entidades que no son contribuyentes del impuesto a la renta y complementarios[153], estipuló ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[154], estableció exenciones[155], excluyó a los gananciales, no a la porción conyugal, de la aplicación del impuesto

152 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME FINANCIERO 1986. CGR, Bogotá, 1987. Tablas 13, 19 y 20. Cálculos del autor.

153 Dispuso en su artículo 22: "No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios la Nación, los departamentos, las intendencias y comisarías, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las empresas industriales y comerciales del Estado del orden departamental y municipal y los demás establecimientos oficiales descentralizados, siempre y cuando no se señalen en la ley como contribuyentes". Adicionó en su artículo 23: "No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios: a) Las siguientes entidades sin ánimo de lucro: Sindicatos, instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, hospitales, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal, asociaciones de ex-alumnos, religiosas y políticas y fondos de pensionados; b) Las cooperativas y demás entidades previstas en el artículo 15 (cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa), cuando destinen sus excedentes en la forma estipulada en la legislación cooperativa vigente; c) Las entidades contempladas en el numeral 3 del artículo 19 (cajas de compensación familiar, fondos mutuos de inversión, fondos de empleados y asociaciones gremiales), cuando no realicen actividades industriales y de mercadeo".

154 Prima en colocación de acciones o cuotas sociales (artículo 36 Estatuto Tributario), componente inflacionario de rendimientos financieros percibidos por personas naturales y sucesiones ilíquidas y los distribuidos por fondos de inversión, mutuos de inversión y de valores -de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia Economía Solidaria, títulos de deuda pública, bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión fuese autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia- (artículos 38 y 39 Estatuto Tributario), componente inflacionario de rendimientos financieros recibidos por otros contribuyentes (artículo 40 Estatuto Tributario), conversión de títulos de deuda pública externa -Ley 55 de 1985- a títulos canjeables por certificados de cambio (artículo 42, Estatuto Tributario), componente y ajuste inflacionario de ganancias de sociedades nacionales (artículo 50 Estatuto Tributario, el artículo 78 de la Ley 1111 de 2006 eliminó los ajustes por inflación), indemnizaciones recibidas en virtud de seguros de daño correspondientes a daño emergente (artículo 45 Estatuto Tributario, Corte Constitucional sentencia C-385 de 2008, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández), cuantía por terneros nacidos y enajenados dentro del mismo año gravable (artículo 46 Estatuto Tributario), participaciones y dividendos (artículo 48 Estatuto Tributario, Corte Constitucional sentencia C-222 de 1995, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo, Ley 75 de 1986), distribución de beneficios en liquidación o fusión de sociedades de responsabilidad limitada y sus asimiladas (artículo 51 Estatuto Tributario), ingresos por venta de inmuebles en desarrollo de la reforma urbana (artículo 52 Estatuto Tributario), pagos por servicios y asistencias técnicas prestados desde el exterior (artículo 53 Estatuto Tributario), pagos por servicios técnicos e intereses pagados en zonas francas (artículo 54 Estatuto Tributario), contribuciones abonadas por empresas a fondos mutuos de inversión en favor de sus trabajadores (artículo 55 Estatuto Tributario), rendimientos de fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores provenientes de inversión de acciones y bonos convertibles en acciones (artículo 56 Estatuto Tributario), ingreso por venta de inmuebles en zona del nevado de Ruiz (artículo 57 Estatuto Tributario).

155 Estipuló exenciones laborales: Indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad o para proteger la maternidad, estipendios para entierros del trabajador, parte de auxilios e intereses de cesantías, cifra específica de las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y por riesgos profesionales, seguros y compensaciones por muerte de los miembros de las fuerzas militares y la policía nacional, exceso del salario básico percibido por oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de la policía nacional y agentes de ésta última, primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales recibidos por ciudadanos colombianos integrantes de las reservas de oficiales de primera y segunda clase de la fuerza aérea, gastos de representación de determinados funcionarios públicos (artículo 206 del Estatuto Tributario, artículo 35 de la Ley 75 de 1986). Además, otorgó beneficio a prestaciones provenientes de fondo de pensiones de jubilación e invalidez, por causa de vejez, invalidez, viudez u orfandad, se asimilan a pensiones de jubilación (artículo 207 del Estatuto Tributario). Precisó algunas exenciones de

a ganancias ocasionales[156], instauró variados descuentos tributarios[157], organizó en su *Libro II* el procedimiento aplicable para la retención en la fuente, estipulando tablas de tarifas progresivas e incorporando nuevas actividades sujetas a la retención en la fuente[158]. También, consagró los ajustes por inflación en el sistema tributario colombiano, aspecto que motivó gran polémica, puesto que se considera que este mecanismo otorga beneficios a los grupos económicos más poderosos, con consecuentes repercusiones negativas sobre los propósitos de distribución equitativa de ingresos y riqueza en la sociedad.

La *Ley 49 de 1990* eximió del impuesto a la renta y complementarios a diferentes contribuyentes[159], decretó ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[160]. Estipuló exenciones[161]. De otro lado, como aspecto favorable para efectos de equidad derogó el descuento para sucursales de sociedades extranjeras[162].

La *Ley 6 de 1992* incorporó en sus *artículos 1* y *2* otras entidades no contribuyentes del impuesto a la renta y complementarios[163] e incluyó ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[164]. Además, otorgó tratamientos especiales[165]. No obstante, también derogó ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[166], estableció mayores requisitos al descuento por donaciones[167], eliminó descuentos tributarios[168] y redujo la base de retención en la fuente para asalariados, al permitir deducir

capital: Ingresos por derechos de autor (artículo 208 del Estatuto Tributario), ingresos de profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias (artículo 210 del Estatuto Tributario), rentas provenientes de prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta y sus actividades complementaria (artículo 211 del Estatuto Tributario), al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFÍN) (artículo 214 del Estatuto Tributario), fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas (artículo 217 del Estatuto Tributario, artículo 33 de la Ley 9 de 1983), indemnizaciones por seguros de vida (artículo 223 del Estatuto Tributario), empresas agrícolas o ganaderas y establecimientos industriales, comerciales o mineros que se establezcan en zona del nevado del Ruiz (artículos 224 y 226 a 228 del Estatuto Tributario), empresas e inversionistas de editoriales (artículos 229 y 231 del Estatuto Tributario), empresas establecidas en San Andrés y Providencia (artículo 232 del Estatuto Tributario), exenciones a extranjeros contempladas en tratados internacionales (artículo 233 del Estatuto Tributario).

156 Artículo 47 del Estatuto Tributario.

157 A donaciones (artículo 249 del Estatuto Tributario), por reforestación (artículo 253 del Estatuto Tributario), por impuestos pagados en el exterior (artículo 254 del Estatuto Tributario), para sociedades extranjeras constituidas como consorcios (artículo 255 del Estatuto Tributario), para empresas colombianas de transporte internacional (artículo 256 del Estatuto Tributario), por certificado de reembolso tributario -CERT- (artículo 257 del Estatuto Tributario), por colocación de acciones o conversión de bonos (artículo 258 del Estatuto Tributario),

158 Ingresos laborales, dividendos, participaciones, honorarios, comisiones, servicios, arrendamientos, rendimientos financieros, enajenación de activos fijos por personas naturales, loterías, rifas, apuestas y similares, entre otros ingresos.

159 Fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes administrados por entidades fiduciarias (artículo 8 de la Ley 49 de 1990, artículo 23-1 del Estatuto Tributario); fondos de pensiones de jubilación e invalidez y fondos de cesantías (artículo 9 de la Ley 49 de 1990, artículo 23-2 del Estatuto Tributario); aporte a los fondos de pensiones y pago de pensiones (artículo 9 de la Ley 49 de 1990, artículo 56-1 del Estatuto Tributario) y aportes del empleador a fondos de cesantías hasta porcentaje específico (artículo 9 de la Ley 49 de 1990, artículo 56-2 del Estatuto Tributario).

160 Parte proporcional de las utilidades retenidas por la sociedad correspondientes al socio o accionista de las acciones o cuotas de interés social enajenadas y el beneficio logrado por venta de acciones mediante bolsa de valores (artículo 4 de la Ley 49 de 1990, artículo 36-1 del Estatuto Tributario), distribución de utilidades en acciones o cuotas de interés social o su traslado a la cuenta de capital, producto de la capitalización de la cuenta de revalorización del patrimonio, de la reserva no distribuible (artículo 130 del Estatuto Tributario). Distribución de utilidades en acciones o cuotas de interés social, su traslado a la cuenta de capital y la prima en colocación de acciones (artículo 6 de la Ley 49 de 1990, Artículo 36-3 del Estatuto Tributario)

161 Cesantías pagadas por fondos de cesantías (*Artículo 9* de la Ley 49 de 1990, adicionado al artículo 207-1 del Estatuto Tributario).

162 Artículo 83 de la Ley 49 de 1990 (Artículo 255 del Estatuto Tributario).

163 Precisó el artículo 1: "No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios la Nación, los departamentos, los distritos, los territorios indígenas, los municipios y las demás entidades territoriales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado del orden departamental, distrital y municipal y los demás establecimientos oficiales descentralizados, siempre y cuando no se señalen en la ley como contribuyentes". Igualmente, su artículo 2 dispuso: "Los fondos de inversión de capital extranjero no son contribuyentes del impuesto de renta y complementarios por las utilidades obtenidas en el desarrollo de las actividades que le son propias, salvo que sus ingresos correspondan a rendimientos financieros o a dividendos que no pagaron impuestos en cabeza de la sociedad que los originó". Modificó a los artículos 22 y 18-1 del Estatuto Tributario.

164 Ingresos recibidos por concepto de indemnizaciones o compensaciones recibidas por erradicación de cultivos, cuando forme parte de programas dirigidos a racionalizar la producción agrícola nacional y sean pagados con recursos de origen público. (*artículo 138* de la Ley 6 de 1992, incorporado al artículo 46-1 del Estatuto Tributario).

165 Pagos por servicios y asistencias técnicas prestados desde el exterior (artículo 5 de la Ley 6 de 1992, Artículo 53 del Estatuto Tributario).

166 Ingresos por enajenación de inmuebles en desarrollo de la reforma urbana (artículo 140 de la Ley 6 de 1992, artículo 52 del Estatuto Tributario).

167 Artículo 3 de la Ley 6 de 1992, artículo 125, 125-1, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario.

168 Inversión en acciones de sociedades agropecuarias (artículo 140 de la Ley 6 de 1992, artículo 249 del Estatuto Tributario), generación de empleo (artículo 140 de la Ley 6 de 1992, artículo 250 del Estatuto Tributario), por reforestación (artículo 140 de la Ley 6 de 1992, artículo 253 del Estatuto Tributario).

los pagos realizados en salud y educación[169], actuación considerada favorable acorde con los principios desarrollados por los tratadistas desde la óptica de la equidad.

El *artículo 28* de la *Ley 98 de 1993* derogó la exención para los ingresos por derechos de autor (*artículo 208 del Estatuto Tributario*) y su *artículo 21* amplió los términos a las exenciones a empresas editoriales (*artículo 229* del *Estatuto Tributario*).

La *Ley 223 de 1995* incluyó nuevos sujetos pasivos del impuesto a la renta y complementarios, así redujo las entidades no contribuyentes y limitó y eliminó actividades no objeto del gravamen[170], que mejoraron las condiciones de equidad. Otro aspecto favorable desde la óptica de la equidad fue establecer a empleadores la demostración de estar en paz y salvo en relación con el pago de aportes obligatorios previstos en la *Ley 100 de 1993*, sistema de protección social, como requisito básico para lograr la deducción de salarios[171]. También, eliminó exenciones[172]. Estableció límites a costos y deducciones[173]. Además, otorgó deducción por donaciones[174] y *CERT*[175] y modificó el relativo a reforestación[176]. Asimismo, estipuló que las recompensas en dinero recibidas de organismos estatales por suministro de informaciones especiales para ubicar antisociales o advertir actividades delictivas no constituyen rentas o ganancias ocasionales[177]. Aumentó el porcentaje específico que no constituye renta o ganancia ocasional[178]. Incorporó exención laboral[179].

Sin embargo, la *Ley 223 de 1995* no fue consecuente en términos de equidad, dado que incluyó aspectos que frenan la progresividad del impuesto a la renta y complementarios. En especial, se resaltan: 1) Mantuvo personas jurídicas y naturales no objeto del gravamen[180]. Algunos tratadistas consideran que solo se justificaría mantener a entidades públicas. 2) Estableció rentas no gravadas[181]. 3) Estipuló deducción a

169 Artículo 140 de la Ley 6 de 1992, modificó al artículo 387 del Estatuto Tributario.

170 Se destacan: Corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros sometidas a vigilancia de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), cajas de compensación familiar, fondos mutuos de inversión, fondos de empleados y asociaciones gremiales (con respecto de ingresos provenientes de actividades industriales y de mercadeo), cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas -previstas en la legislación cooperativa- (artículo 63 de la Ley 223 de 1995, modificó el artículo 19 del Estatuto Tributario), empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, se asimilaron a sociedades anónimas (artículo 60 de la Ley 223 de 1995, artículo 16 del Estatuto Tributario), empresas unipersonales (artículo 61 de la Ley 223 de 1995, artículo 18 del Estatuto Tributario).

171 Artículo 83 de la Ley 223 de 1995, relativa al inciso primero del artículo 108 del Estatuto Tributario.

172 A inversionistas en empresas editoriales y empresas en San Andrés y Providencia (artículos 285 de la Ley 223 de 1995, artículos 231 y 232 del Estatuto Tributario).

173 Artículo 84 de la Ley 223 de 1995, artículo 122 del Estatuto Tributario.

174 Efectuadas a asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro y de interés general, cuyo objeto social sea salud, educación, cultura, religión, deporte, investigación científica y tecnológica, ecología y protección ambiental, programas de desarrollo social o partidos políticos (artículo 87 de la Ley 223 de 1995, artículos 125 y 125-4 del Estatuto Tributario). Tema ampliamente polémico desde la óptica de equidad: De un lado, se considera que afecta positivamente la equidad al pretender fines filantrópicos; de otro, preocupa que sirva de medio para evadir el tributo.

175 Artículo 103 de la Ley 223 de 1995, artículo 257 del Estatuto Tributario.

176 Artículo 250 de la Ley 223 de 1995, artículo 253 del Estatuto Tributario.

177 Artículo 252 de la Ley 223 de 1995, artículo 42 del Estatuto Tributario.

178 Aportes del empleador a fondos de cesantías. Artículo 177 de la Ley 223 de 1995 (incluido en el artículo 56-2 del Estatuto Tributario, artículo 9 de la Ley 49 de 1990).

179 Pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales (artículo 96 de la Ley 223 de 1995, numerales 5 y 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario). Jurisprudencia: Corte Constitucional, sentencia C-397-11, Magistrado Ponente Jorge Pretelt Chaljub.

180 Precisó como no contribuyentes a las siguientes entidades: Nación, establecimientos públicos, departamentos, distritos, municipios, áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, demás entidades territoriales, territorios indígenas, resguardos y cabildos indígenas, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, superintendencias, unidades administrativas especiales, federaciones de municipios y demás establecimientos oficiales descentralizados, siempre y cuando no se señalen en la ley como contribuyentes. Además, se excluye la propiedad colectiva de comunidades negras, conforme a la Ley 70 de 1993 (artículo 64 de la Ley 223 de 1995, artículo 22 del Estatuto Tributario). Instituyó otros contribuyentes no sujetos del gravamen: Sindicatos, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior sin ánimo de lucro y aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, hospitales constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales, asociaciones de ex-alumnos, partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, ligas de consumidores, fondos de pensionados y movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro, cajas de compensación familiar, fondos mutuos de inversión, fondos de empleados y asociaciones gremiales (cuando no realicen actividades industriales y de mercadeo), personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de salud (artículo 65 de la Ley 223 de 1995, artículo 23 del Estatuto Tributario).

181 Reservas de sociedades provenientes de ganancias exentas, ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional y ajustes integrales por inflación, identificados en el balance a 31 de diciembre, podrán ser capitalizadas y su reparto en acciones liberadas no constituye renta o ga-

empresas extranjeras, ampliamente controvertible[182]. 3) Elevó descuento por certificación de reembolso tributario (*CERT*)[183]. 4) Estableció exenciones de capital[184]. 5) Estableció límites a exenciones de algunas rentas laborales[185]. 6) Favoreció el trato a dividendos y participaciones no gravadas[186]. 7) Instituyó la no constitución de renta o ganancia ocasional el componente inflacionario de rendimientos financieros[187].

La *Ley 383 de 1997* impulsó normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, derogó algunos ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[188], limitó descuentos tributarios[189] y desconoció deducciones[190], estableció requisitos para el logro del descuento tributario por generación de empleo[191], estipuló mecanismos para asegurar mayor control y aplicación de la retención a la fuente, entre otros aspectos considerados plausibles en términos de principios de equidad, ética, eficiencia y eficacia[192]. No obstante, estipuló y reiteró ingresos no constitutivos de renta o ganancias ocasionales[193].

La *Ley 488 de 1998* favoreció los propósitos de equidad, en decisiones como: Incluyó nuevos sujetos pasivos del impuesto a la renta y complementarios[194], estableció deducción a contribuciones a fondos de pensiones de jubilación e invalidez y fondos de cesantías[195], disminuyó la base de retención por pagos a terceros por concepto de alimentación[196], eliminó exención tributaria a contribuyentes que poseen títulos de deuda de la Nación[197], estableció retención en la fuente a pagos o abonos en cuenta por concepto de consultorías, servicios técnicos y de asistencia técnica, prestados por personas no residentes o no domiciliadas en *Colombia*[198], auspició el transporte público masivo de pasajeros[199],

---

nancia ocasional para los respectivos socios o accionistas, medida considera contraria a los principios de equidad (artículo 68 de la Ley 223 de 1995, artículo 36-3 del Estatuto Tributario, derogado por el artículo 78 de la Ley 1111 de 2006). El artículo 61 de la Ley 223 de 1995 (artículo 18 del Estatuto Tributario) estipuló no sujeto de gravamen los ingresos de miembros de consorcios y uniones temporales. El artículo 62 de la Ley 223 de 1995 mantuvo el carácter de no gravados los dividendos distribuidos a residentes en el país provenientes de fondos de inversión de capital extranjero (artículo 18-1 del Estatuto Tributario). El artículo 248 de la Ley 223 de 1995 incorporó los aportes o donaciones a partidos y movimientos políticos y sus campañas (artículo 47-1 del Estatuto Tributario). El artículo 255 de la Ley 223 de 1995 incluyó las primas de localización y vivienda (artículo 47-2 del Estatuto Tributario). Además, estipuló este beneficio a indemnizaciones o compensaciones recibidas por erradicación o renovación de cultivos o por control de plagas (artículo 70 de la Ley 223 de 1995, artículo 46-1 del Estatuto Tributario.

182 Las filiales, sucursales, subsidiarias o agencias de sociedades extranjeras en Colombia, tienen derecho a deducir de sus ingresos, a título de costo o deducción, las cantidades pagadas o reconocidas a sus casas matrices u oficinas del exterior, por concepto de gastos de administración o dirección y por concepto de regalías y explotación o adquisición de cualquier clase de intangibles (artículo 85 de la Ley 223 de 1995, artículo 124 del Estatuto Tributario).

183 Al 35%. Artículo 103 de la Ley 223 de 1995, artículo 257 del Estatuto Tributario.

184 Ingresos obtenidos por licoreras y loterías (artículo 98 de la Ley 223 de 1995, artículo 211-1 del Estatuto Tributario). A empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (artículo 97 de la Ley 223 de 1995, artículo 211 del Estatuto Tributario).

185 Pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, no podrán exceder de 50 salarios mínimos mensuales (artículo 96 de la Ley 223 de 1995, numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario).

186 Artículo 71 de la Ley 223 de 1995, numeral 1 del artículo 49 del Estatuto Tributario.

187 Artículo 69 de la Ley 223 de 1995, artículos 40-1 y 81-1 del Estatuto Tributario.

188 Pagos por servicios y asistencias técnicas prestados desde el exterior (artículo 53 del Estatuto Tributario, artículo 74 de la Ley 383 de 1997).

189 Artículo 259 del Estatuto Tributario, artículo 29 de la Ley 383 de 1997.

190 Desconocimiento a costos y gastos por publicidad de productos extranjeros (artículo 88-1 del Estatuto Tributario, artículo 9 de la Ley 383 de 1997).

191 Artículo 250 del Estatuto Tributario, artículo 25 de la Ley 383 de 1997.

192 Estableció la tarjeta fiscal (artículo 684-3 del Estatuto Tributario, artículo 1 de la Ley 383 de 1997), dispuso la obligación de registrar la sede de los contribuyentes (artículo 779-1 del Estatuto Tributario, artículo 2 de la Ley 383 de 1997), estipuló requisitos para aceptar costos, deducciones e impuestos descontables (artículo 771-2 del Estatuto Tributario, artículo 3 de la Ley 383 de 1997), control integral a bienes introducidos al territorio nacional (artículo 771-3 del Estatuto Tributario, artículo 4 de la Ley 383 de 1997), control a expedición del registro o licencia de importación (artículo 771-4 del Estatuto Tributario, artículo 5 de la Ley 383 de 1997), penalización al contrabando (artículo 16 de la Ley 383 de 1997), control cambiario en la introducción de mercancías (artículo 6 de la Ley 383 de 1997), entre otras acciones.

193 Fondos parafiscales, agropecuarios y pesqueros (artículo 26 de la Ley 383 de 1997), aportes voluntarios del trabajador o empleador a fondos de pensiones de jubilación e invalidez, seguros privados de pensiones y fondos de pensiones en general (artículo 126-1 del Estatuto Tributario, artículo 28 de la Ley 383 de 1997), fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes administrados por entidades fiduciarias (artículo 26 de la Ley 383 de 1997, artículo 23-1 del Estatuto Tributario).

194 Se incorporaron como contribuyentes: Cajas de compensación familiar y fondos de empleados y asociaciones gremiales, con respecto de ingresos generados en actividades industriales, comerciales y financieras diferentes a la inversión de su patrimonio, distintas a salud, educación, recreación y desarrollo social (artículo 1 de la Ley 488 de 1997, artículo 19-2 del Estatuto Tributario).

195 Efectuadas por entidades empleadoras (artículo 4 de la Ley 488 de 1997, artículo 126-1del Estatuto Tributario).

196 Artículo 6 de la Ley 488 de 1997, artículo 387-1 del Estatuto Tributario.

197 Artículo 7 de la Ley 488 de 1997, artículo 218 del Estatuto Tributario.

198 T*arifa* única del 10%, a título de impuestos de renta y de remesas, sea que se presten en el país o en el exterior. Artículo 15 de la Ley 488 de 1997, artículo408 del Estatuto Tributario

199 No constituye renta ni ganancia ocasional las transferencias de recursos, la sustitución de pasivos y otros aportes que haga la Nación o entidades territoriales, asimismo sobretasas, contribuciones y otros gravámenes que se destinen a financiar el sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros (Artículo 53 del Estatuto Tributario, artículo 29 de la Ley 488 de 1998).

fortaleció la penalización al contrabando[200]. De otro lado, afectó negativamente la progresividad del tributo, en disposiciones: Eliminó a partir del año gravable 1999 la renta presuntiva sobre patrimonio bruto[201], aumentó actividades no constitutivas de renta o ganancia ocasional[202], estableció y mantuvo exenciones[203], instauró deducciones[204], modificó descuento tributario[205], entre otras acciones.

La *Ley 546 de 1999* otorgó incentivos tributarios sobre el impuesto a la renta[206] y subsidios[207] para estimular la vivienda de interés social subsidiable. Decisión de amplio contenido altruista, con efectos benéficos desde la perspectiva social. También, implantó la unidad de valor real (*UVR*)[208].

La *Ley 633 de 2000* introdujo variadas reformas al impuesto a la renta y complementarios, con diferentes efectos sobre la equidad. Se resaltan como alcances negativos: Otorgó beneficio especial de auditoría a capitales que se disponían en el exterior[209], confirió otros beneficios de auditoría[210], incorporó nuevos sujetos como no contribuyentes[211] y nuevas fuentes de ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[212], concedió exención especial[213], modificó base y porcentaje de cálculo de la renta presuntiva[214], excluyó a algunos contribuyentes de la aplicación de la renta presuntiva[215], aumentó el porcentaje de

200 Artículo 67 de la Ley 488 de 1998, reformó al artículo 16 de la Ley 383 de 1997.

201 artículo 188 del Estatuto Tributario, artículo 5 de la Ley 488 de 1988.

202 Contribución a fondos de pensiones de jubilación e invalidez y a fondos de cesantías (artículo 4 de la Ley 488 de 1988 (artículo 126-1 del Estatuto Tributario), ingresos de organizaciones regionales de televisión y de audiovisuales recibidos de la Comisión Nacional de Televisión (artículo 40 de la Ley 383 de 1997).

203 Ganancias distribuidas por empresas comerciales e industriales del Estado del orden nacional (artículo 211-2 del Estatuto Tributario, incorporado por el artículo 19 de la Ley 488 de 1988). Gastos de representación de determinados funcionarios públicos (artículo 206 del Estatuto Tributario, artículo 20 de la Ley 488 de 1998 -apartes declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante sentencias C-1060A de 2001, magistrada ponente Lucy Cruz de Quiñones, y C-461 de 2004, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández-)

204 Por donaciones (artículos 125 y 126-2 del Estatuto Tributario, artículos 31 y 37 de la Ley 488 de 1988), intereses pagado por créditos de vivienda (artículo 119 del Estatuto Tributario, artículo 36 de la 488 de 1988), gastos de financiación pagados por impuestos, tasas o contribuciones fiscales y para-fiscales (artículo 11 del Estatuto Tributario, artículo 38 de la 488 de 1988), la totalidad de intereses causados en favor de entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera); en cambio, para los intereses causados en favor de otras personas o entidades sólo es deducible la parte que no exceda la tasa más alta que se haya autorizado cobrar a los establecimientos bancarios durante el respectivo año o período gravable, se genera ostensible iniquidad (artículo 117 del Estatuto Tributario, artículo 3 de la 488 de 1988).

205 Por donaciones (artículo 249 del Estatuto Tributario, artículo 30 de la 488 de 1988).

206 Artículo 56 de la Ley 546 de 1999 (incluido en el artículo 57-1 del Estatuto Tributario).

207 Artículos 29, 31, 32, 33, 40 y 43 de la Ley 546 de 1999.

208 Sistema de cálculo que cuantifica la variabilidad en el poder adquisitivo de la moneda, con base en excluso en la mutación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE y calculada conformen a la metodología estipulada por el Consejo de Política Económica y Social, CONPES. Artículo 3 de la Ley 546 de 1999.

209 Activos representados en moneda extranjera, poseídos en el exterior. *Artículo 4* de la *Ley 633 de 2000*.

210 Instituyó para los períodos gravables 2000 a 2003 que quedará en firme la liquidación privada de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incrementen su impuesto neto a la renta en porcentaje no inferior a 2 veces la inflación causada del respectivo período gravable en relación con el impuesto neto de renta del año anterior, si dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir y si la declaración fue presentada en forma oportuna y su pago realizado en los plazos fijados por el Gobierno Nacional. Artículo 689-1 del Estatuto Tributario, artículo 17 de la Ley 633 de 2000.

211 Corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro con objeto social principal y sus recursos se destinen a salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, ecología, protección ambiental o programas de desarrollo social y sus excedentes sean reinvertidos en la actividad de su objeto social; se exceptuaron las contempladas en el artículo 23 del Estatuto, Tributario (artículo 5 de la Ley 633 de 2000, numeral 1 del artículo 19 del Estatuto Tributario). Fondo para la reconstrucción del eje cafetero, FOREC (artículo 22 del Estatuto Tributario, artículo 8 de la Ley 633 de 2000, suprimido posteriormente mediante Decreto 111 de 2002). Fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros y fondos de promoción turística (artículo 118 de la Ley 633 de 2000, declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia 809 de 2001, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, y sentencia 992 de 2001, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, artículo 23-1 del Estatuto Tributario, Leyes 101 de 1993 y 300 de 1996).

212 Ganancias provenientes de enajenar acciones inscritas en bolsa de valores de Colombia, en las que sea titular el mismo beneficiario real y cuando dicha enajenación no supere el 10% de las acciones en circulación de la respectiva sociedad durante el mismo año gravable (inciso 2 del artículo 36-1 del Estatuto Tributario, artículo 9 de la Ley 633 de 2000). Beneficios originados en procesos de democratización de sociedades, realizados mediante oferta pública (artículo 36-1 del Estatuto Tributario). Beneficios obtenidos en proceso de democratización de sociedades (artículo 36-4 del Estatuto Tributario, artículo 10 de la Ley 633 de 2000).

213 A empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios por dos años. Artículo 211 del Estatuto Tributario, artículo 13 de la Ley 633 de 2000.

214 Para efectos del impuesto sobre la renta se estableció única presunción sobre la base renta líquida del contribuyente, que no deberá ser inferior al 6% de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. En el esquema anterior se tomaba como presunción el mayor entre 1% del patrimonio bruto o 7% del patrimonio líquido. Artículo 188 del Estatuto Tributario, artículo 15 de la Ley 633 de 2000.

215 Entidades del régimen especial que trata el artículo 19 del Estatuto Tributario, empresas de servicios públicos domiciliarios fondos de inversión, de valores, comunes, de pensiones o de cesantías contemplados en los artículos 23-1 y 23-2 del Estatuto Tributario, empresas del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y empresas de transporte masivo de pasajeros por el sistema de tren metropolitano. Artículo 191 del Estatuto Tributario, artículo 16 de la Ley 633 de 2000.

descuento por donaciones[216]. Se señalan como acciones positivas: Estableció mayores requisitos para acreditar la condición de no objeto de renta o ganancia ocasional a algunos contribuyentes[217], incluyó nuevos contribuyentes[218], modificó los requisitos para lograr deducciones[219] y descuentos tributarios por donaciones[220], alteró la definición de rentas exclusivas de trabajo[221], eliminó y limitó exenciones[222].

La *Ley 788 de 2002* ejerció acciones plausibles en materia de control y penalización a la evasión y a la defraudación fiscal, entre otros aspectos, en materia de impuesto a la renta y complementarios efectuó importantes modificaciones: Incorporó nuevos contribuyentes[223], limitó de forma progresiva algunos ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[224], limitó y eliminó costos, deducciones y rentas exentas[225], estableció rentas de trabajo exentas[226], estipuló sanción por no acreditar pago oportuno de aportes parafiscales[227], incluyó como ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional los percibidos del Gobierno por parte de las madres comunitarias[228] y el incentivo a la capitalización rural[229]. Sin embargo, incorporó aspectos como: Otras rentas exentas[230], exclusiones de la renta presuntiva[231], nuevos ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional[232], redujo el porcentaje a aplicar y limitó a

216 Del 20% al 60%. Artículo 14 de la Ley 633 de 2000, artículo 249 del Estatuto Tributario.

217 Numeral 1 del artículo 19 del Estatuto Tributario, artículo 5 de la Ley 633 de 2000. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto social y principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental o programas de desarrollo social, deben orientarse al interés general y sus excedentes deben reinvertidos en la actividad estipulada en su objeto social.

218 *FOGAFÍN* y *FOGACOOP. Artículo 19-3* del *Estatuto Tributario*, *artículo 7* de la *Ley 633 de 2000*.

219 Para la procedencia del reconocimiento de la deducción se requiere certificación de la entidad donataria, firmada por su revisor fiscal o contador, en donde conste forma, monto y destinación de la donación. No procede la deducción cuando se donen acciones, cuotas partes o participaciones, títulos valores, derechos o acreencias poseídos en entidades o sociedades. Artículo 125-3 del Estatuto Tributario, artículo 11 de la Ley 633 de 2000.

220 Estableció como requisito: Con los recursos obtenidos de las donaciones, las instituciones de educación superior podrán: a) Constituir fondo patrimonial, cuyos rendimientos se destinen a financiar las matrículas de estudiantes de bajos ingresos, cuyos padres demuestren que no tienen ingresos superiores a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, o b) Destinarlos a proyectos de mejoramiento educativo de la institución acreditada o de sus programas académicos acreditados de manera voluntaria. En el último caso la institución deberá demostrar que la donación se destinó a programas acreditados. Artículo 249 del Estatuto Tributario, artículo 14 de la Ley 633 de 2000.

221 Son rentas exclusivas de trabajo: Las obtenidas por personas naturales por concepto de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, emolumentos eclesiásticos, compensaciones recibidas por trabajo asociado cooperativo y, en general, compensaciones por servicios personales. Artículo 103 del Estatuto Tributario, artículo 21 de la Ley 633 de 2000.

222 Ingresos de profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias (artículo 134 de la Ley 633 de 2000, artículo 210 del Estatuto Tributario, artículo 122 de la Ley 135 de 1961), rentas provenientes de prestar servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo y sus actividades complementarias obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta (artículo 211 del Estatuto Tributario, artículo 13 de la Ley 633 de 2000), rentas del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFÍN) (artículo 134 de la Ley 633 de 2000, artículo 214 del Estatuto Tributario).

223 Cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control. Entidades exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, si el 20% del remanente del fondos de educación y solidaridad (referidos en el artículo 54 de la Ley 79 de 1988), se invierte en programas de educación formal aprobados por el Ministerio de Educación Nacional o por el Ministerio de Salud (hoy Ministerio de la Protección Social). El beneficio neto o excedente está sujeto al impuesto cuando se destina, todo o parte, en forma diferente a lo establecido en la legislación cooperativa vigente. También, incluyó a FOGAFIN y FOGACOOP. Artículos 19 y 19-3 del Estatuto Tributario, artículos 10 y 11 de la Ley 788 de 2002.

224 Artículo 12 de la Ley 788 de 2002. Artículos 35-1, 36-1, 36-4, 37, 43, 44, 46, 54, 55 y 56 del Estatuto Tributario.

225 Artículos 13 a 18 de la Ley 788 de 2002 (artículos 177-1, 235-1, 87-1, 75, 206 y 207-2 del Estatuto Tributario). Rentas exentas limitadas: Empresas de servicios públicos de energía eléctrica prestadoras exclusivas de su generación y comercialización, empresas comunitarias, explotaciones de minas, gases distintos de hidrocarburos y depósitos naturales, fondos ganaderos, cédulas hipotecarias del Banco Central Hipotecario, intereses por enajenación de predios destinados a reforma tributaria, intereses por deuda y bonos por actividades de reforma agraria, empresas asociativas de trabajo, exportaciones mineras, entre otras (*artículo 14* de la Ley 788 de 2002, adicionó al artículo 235-1 del Estatuto Tributario). Los contribuyentes no podrán solicitar costo o deducción por pagos cuya finalidad sea remunerar de alguna forma y que no forman parte de la base de retención en la fuente por ingresos laborales (*Artículo 15* de la Ley 788 de 2002, adicionó al artículo 87-1 del Estatuto Tributario).

226 25% del total de pagos laborales, limitada mensualmente a $4.000.000 (cifra base del 2003), reajustable anualmente acorde con la variación en el índice de precios (artículo 17 de la Ley 788 de 2002, numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario).

227 Artículo 664 del Estatuto Tributario, *artículo 25* de la Ley 788 de 2002.

228 Artículo 97 de la Ley 788 de 2002 (Artículo 34 del Estatuto Tributario).

229 Artículo 20 de la Ley 788 de 2002 (Artículo 52 del Estatuto Tributario).

230 Venta de energía eléctrica generada con recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, servicio hotelero prestado en establecimientos nuevos, ampliados o renovados, servicio de ecoturismo que aprovecha nuevas plantaciones forestales, nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing) de viviendas, nuevos productos medicinales, software elaborado en Colombia y amparado con nuevas patentes, ganancia en enajenación de predios destinados a utilidad pública, servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos, rendimientos generados por reserva de estabilización constituidos por sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías (Artículo 18 de la Ley 788 de 2002, adicionado en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario).

231 Artículo 191 del Estatuto Tributario, artículo 19 de la Ley 788 de 2002.

232 Artículo 52 del Estatuto Tributario, *artículo 14* de la Ley 788 de 2002. Incentivo a la capitalización rural (ICR), previsto en la Ley 101 de 1993.

exención[233]. Derogó los descuentos por donaciones[234] y por *CERT*[235].

La *Ley 812 de 2003*, en su *artículo 31*, aumentó el descuento del impuesto sobre la renta por establecer nuevos cultivos forestales[236].

La *Ley 863 de 2003* incorporó importantes desarrollos sobre el impuesto a la renta y complementarios, en términos de equidad. Eliminó y limitó el tratamiento favorable a algunos ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[237] y estableció directrices para el manejo de cuotas de tarjetas bancarias[238], eliminó aplicación de costos o deducciones por pagos a paraísos fiscales[239], no aceptación de costos o gastos por determinadas operaciones gravadas con IVA[240], eliminó rentas exentas[241], incorporó como renta líquida gravable los activos omitidos y pasivos inexistentes[242], estipuló sobretasa a cargo de contribuyentes obligados a declarar el impuesto sobre la renta[243], revivió el impuesto al patrimonio[244], modificó la estructura de contribuyentes del régimen tributario especial[245]. Como se puede verificar, esta norma es controvertible, en el sentido que, por un lado, avanzó en materia de equidad, pero, por otro se generó retroceso.

---

233 25% del valor total de pagos laborales, limitada mensualmente a $4.000.000 (cifra de 2003). Artículo 17 de la Ley 788 de 2002, artículo 206 del Estatuto Tributario.

234 Artículo 118 de la Ley 788 de 2002 (artículo 249 del Estatuto Tributario).

235 Artículo 118 de la Ley 788 de 2002 (artículo 257 del Estatuto Tributario).

236 Autorizó el Plan de Desarrollo 2003-2006: "Hacia un Estado comunitario". Derogado por el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007, que expidió el Plan de Desarrollo 2006-2010.

237 Fondos de inversión, fondos de valores, fondos comunes que administran entidades fiduciarias, fondos parafiscales, agropecuarios y pesqueros (capítulo V de la Ley 101 de 1993), Fondo de Promoción Turística (Ley 300 de 1996), utilidad en venta de inmuebles, premios y distinciones obtenidos en concursos o certámenes nacionales e internacionales de carácter científico, literario, periodístico, artístico y deportivo, reconocidos por el Gobierno Nacional, ingresos por venta de terneros nacidos y enajenados dentro del año, pagos y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos efectuadas por personas jurídicas instaladas en zonas francas industriales, contribuciones abonadas por empresas en fondo mutuo de inversión a sus trabajadores y sumas que fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores distribuyan o abonen en cuenta a sus afiliados en la parte que provenga de dividendos, valorización de acciones o bonos convertibles en acciones y utilidades recibidas en la enajenación de acciones y bonos convertibles en acciones Artículo 1 de la Ley 863 de 2003 (artículos 35-1, 36-4, 37, 43, 46, 54, 55 y 56 del Estatuto Tributario).

238 Las cuotas de manejo de tarjetas no asociadas a cuentas corrientes o de ahorro, emitidas por establecimientos bancarios, para empleados, pensionados o miembros de la fuerza pública con asignación de retiro o pensión, que devenguen salario mensual igual o inferior a 2,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, correrán a cargo del empleador, quien tendrá derecho a deducir de su renta. Artículo 2 de la Ley 863 de 2003 (artículo 108-3 del Estatuto Tributario).

239 No constituye costo o deducción los pagos o abonos en cuenta realizados por personas naturales, personas jurídicas u otro tipo de entidad que se encuentre constituida, localizada o en funcionamiento en paraísos fiscales, que hayan sido calificados como tales por el gobierno colombiano, salvo que se haya efectuado la retención en la fuente por concepto de impuesto sobre la renta y remesas. Artículo 3 de la Ley 863 de 2003 (artículo 124-2 del Estatuto Tributario).

240 Los realizados a personas no inscritas en el régimen común del impuesto sobre las ventas, acorde con características establecidas por la ley tributaria. Artículo 4 de la Ley 863 de 2003 (artículo 177-2 del Estatuto Tributario).

241 Artículo 235-1 del Estatuto Tributario (artículo 5 de la Ley 863 de 2003). Incluyó: Rentas provenientes de generación de energía eléctrica, de servicios públicos domiciliarios de gas y telefonía local y su actividad complementaria de telefonía móvil rural (parágrafo 4 de los artículos 211 del Estatuto Tributario y 13 de la Ley 633 de 2000), empresas comunitarias e instituciones auxiliares de las mismas (artículo 38 de la Ley 30 de 1988), empresas asociativas de trabajo (artículo 58 de la Ley 633 de 2000, artículos 14 a 16 de la Ley 10 de 1991), agotamiento en explotaciones de minas y gases distintos de los hidrocarburos y depósitos naturales (artículo 217 del Estatuto Tributario), fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas (artículo 216 del Estatuto Tributario), intereses provenientes de cedulas BCH emitidas antes del 30 de septiembre de 1974 (artículo 219 del Estatuto Tributario), intereses pagados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- por concepto de deudas por pago de tierras o mejoras y lo devengado en bonos de deuda pública por reforma agraria (artículo 26 de la Ley 30 de 1988, artículo 222 del Estatuto Tributario), intereses por enajenación de inmuebles destinados a la reforma urbana (artículo 221 del Estatuto Tributario), empresas comunitarias e instituciones auxiliares de las mismas (artículo 209 del Estatuto Tributario), exportaciones mineras como productos verdes (artículo 235 de la Ley 685 de 2001).

242 Se podrá incluir como renta líquida gravable en la declaración de renta y complementarios o en las correcciones (artículo 588) el valor de activos omitidos y pasivos inexistentes originados en períodos no revisables, adicionando su valor como renta líquida gravable y liquidando el respectivo impuesto. Artículo 239-1 del Estatuto Tributario (artículo 6 de la Ley 863 de 2003).

243Artículo 260-11 del Estatuto Tributario (artículo 7 de la Ley 863 de 2003). Para los períodos gravables 2004, 2005 y 2006 y equivalente al 10% del impuesto neto de renta.

244 Ley 863 de 2003, *artículo 17*.

245 Artículo 19 del Estatuto Tributario (artículo 8 de la Ley 863 de 2003). Corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro (excepto sindicatos, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior aprobadas por el ICFES y sin ánimo de lucro, hospitales constituidos personas jurídicas y sin ánimo de lucro, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios, asociaciones de exalumnos, partidos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, ligas de consumidores, fondos de pensionados y asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro), personas jurídicas sin ánimo de lucro que captan y colocan recursos financieros y vigiladas por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), fondos mutuos de inversión y asociaciones gremiales (sus actividades industriales y de mercadeo) y cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas (previstas en legislación cooperativa y vigilados por órgano de control).

La *Ley 1111 de 2006* también ejerció relevantes reformas sobre el impuesto a la renta y complementarios, con consecuentes efectos sobre la equidad. Entre otras acciones, se destacan: Instauró el impuesto al patrimonio para grandes contribuyentes[246], decretó contribuyentes no objetos del impuesto sobre la renta y complementarios[247], modificó de forma parcial los beneficios por donaciones[248], estipuló ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[249], permitió descontar del inventario final los faltantes de mercancías[250], precisó costo fiscal de activos ajustables por inflación[251], estipuló deducción[252], determinó compensación por pérdidas fiscales de sociedades[253], fijó base y porcentaje de renta presuntiva y estipuló entidades no sujetas a su aplicación[254], disminuyó la tarifa fija aplicada a sociedades nacionales y extranjeras[255], precisó nuevas tarifas progresivas para personas naturales y extranjeras residentes y asignaciones y donaciones modales[256], profirió descuentos tributarios[257], estableció la unidad de valor tributario (*UVT*)[258].

La *Ley 1370 de 2009*, *ley de ajuste tributario*, organizó el impuesto al patrimonio, como complementario al básico a la renta. Otorgó a este gravamen talantes de equidad, al concernir de manera exclusiva a los grandes patrimonios.

La *Ley 1429 de 2010*, *Ley de formalización y generación de empleo*, concedió estímulos fiscales para la creación de empresas, con propósitos orientados a mejorar los grados de equidad, a través de políticas laborales. Estableció incentivos a la focalización de programas de desarrollo empresarial, mediante programas de microcrédito, crédito de fomento, apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos y formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada[259].

---

246 *Artículos 292* a *298 del Estatuto Tributario* (*artículos 25* a *30* de la *Ley 1111 de 2006*). Para los años gravables 2007, 2008, 2009 y 2010 se creó el impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta. Su base es el patrimonio líquido. El hecho generador era la posesión de riqueza igual o superior a tres mil millones de pesos. La tarifa impositiva fue de 1,2%.

247 Asociaciones de hogares comunitarios autorizadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (artículo 1 de la Ley 1111 de 2006, artículo 23 del Estatuto Tributario).

248 Eliminó exclusividad para cabezas de listas por donaciones a campañas, partidos y movimientos políticos (artículo 78 de la Ley 1111 de 2006, artículo 248 de la Ley 223 de 1995, artículo 47-1 del Estatuto Tributario, artículo 5 de la Ley 863 de 2003, artículo 122 de la Ley 135 de 1961).

249 Subsidios al programa Agro Ingreso Seguro (*artículo 58* de la Ley 1111 de 2006, Artículo 57-1 del Estatuto Tributario).

250 Para mercancías de fácil destrucción o pérdida, las unidades del inventario final pueden disminuirse hasta en 3% de la suma del inventario inicial más las compras (Artículo 64 del Estatuto Tributario, artículo 2 de la Ley 1111 de 2006,).

251 La determinación del costo fiscal de activos sujetos a ajustes por inflación, se efectuará con base en su costo ajustado a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior (Artículo 68 del Estatuto Tributario, artículo 3 de la Ley 1111 de 2006,).

252 100% de impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y predial pagados durante el período gravable y 25% del gravamen a movimientos financieros (artículo 4 de la Ley 1111 de 2006, artículo 115 del Estatuto Tributario), valor de ajustes efectuados sobre algunos activos fijos -bienes raíces, acciones y aportes en activos fijos de personas naturales- (artículo 6 de la Ley 1111 de 2006, artículo 149 del Estatuto Tributario), pérdidas de personas naturales y sucesiones ilíquidas en empresas agropecuarias son deducibles en los 5 años siguientes a su ocurrencia, si se deducen de rentas de igual naturaleza y las operaciones de la empresa se contabilizan acorde con principios de contabilidad generalmente aceptados (artículo 7 de la Ley 1111 de 2006, artículo 150 del Estatuto Tributario), 40% del valor de inversiones realizadas en activos fijos reales productivos adquiridos, incluso bajo modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra (artículo 8 de la Ley 1111 de 2006, artículo 158-3 del Estatuto Tributario).

253 Las sociedades podrán compensar pérdidas fiscales reajustadas fiscalmente con rentas líquidas ordinarias obtenidas en períodos gravables siguientes, sin perjuicio de la renta presuntiva del ejercicio. Las pérdidas de sociedades no son trasladables a socios (artículo 5 de la Ley 1111 de 2006, artículo 147 del Estatuto Tributario).

254 Se presume que la renta líquida del contribuyente no sea inferior al 3% de su patrimonio líquido del último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior (artículo 9 de la Ley 1111 de 2006, artículo 188 del Estatuto Tributario). Incluyó 13 entes exentos a su aplicación (artículo 11 de la Ley 1111 de 2006, artículo 191 del Estatuto Tributario).

255 Tarifa única del 33% sobre la renta gravable a sociedades anónimas, sociedades limitadas y entes asimilados a ambas, incluso sociedades y entidades extranjeras (artículo 12 de la Ley 1111 de 2006, artículo 240 del Estatuto Tributario).

256 La tarifa del impuesto a la renta gravable para personas naturales y sucesiones de causantes colombianos, personas naturales y sucesiones de causantes extranjeros residentes en el país y bienes destinados a fines especiales en virtud de donaciones o asignaciones modales es determinada mediante tabla. Estableciendo tarifas diferenciales de: 0%, 19%, 28% y 33% (artículo 12 de la Ley 1111 de 2006, artículo 241 del Estatuto Tributario).

257 Los contribuyentes que inviertan en acciones cotizadas en bolsa de empresas agropecuarias, cuya propiedad accionaria esté altamente democratizada, tendrán derecho a descontar el valor de la inversión realizada, teniendo como límite el 1% de la renta líquida gravable (artículo 14 de la Ley 1111 de 2006, artículo 249 del Estatuto Tributario). Los contribuyentes nacionales que reciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto colombiano de renta, el pagado en el exterior sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que deba pagar el contribuyente en Colombia por esas mismas (artículo 14 de la Ley 1111 de 2006, artículo 254 del Estatuto Tributario).

258 Para representar cifras tributarias con el fin de evitar efectos inflacionarios, que antes se encontraban expresados en pesos (artículo 868-1 del Estatuto Tributario, artículo 51 de la Ley 1111 de 2006).

259 Artículo 3 de la Ley 1429 de 2010.

Incorporó incentivos para generar empleo a grupos vulnerables y personas de bajos ingresos[260]. Estipuló a los apoyos económicos como actividad no constitutiva de ingresos o ganancias ocasionales[261]. Impulsó acciones mancomunadas entre Estado, universidad y empresa[262]. Fomentó mejoras en las condiciones de ocupación de jóvenes[263]. Instituyó el sistema nacional de información de demanda de empleo[264]. Prohibió la contratación de personal para la actividad misional permanente a través de cooperativas de trabajo asociado[265]. Promocionó programas especiales para formalizar y generar *empleo* en *Amazonas*, *Vaupés* y *Guainía*[266]. Propulsó la progresividad en los sistemas de impuestos de industria y comercio y matriculas mercantil[267]. Precisó la simplificación de variados trámites[268]. Favoreció la creación de nuevas pequeñas empresas[269] y, también, les otorgó estas prorrogativas en la determinación de para-fiscales concernientes al sistema de algunos impuestos a las nóminas[270].

La *Ley 1430 de 2010*, impulsó objetivos referentes al aumento de la productividad y a garantizar mayor control fiscal. Como medidas loables desde la óptica de equidad: Suprimió la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos[271]. Alteró la aplicación del beneficio de exceptuar como contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios a algunos sujetos pasivos[272]. Instauró mayores requisitos para aceptar costos, deducciones, impuestos pagados y deudas[273]. Estipuló sujetos pasivos y tarifas de la contribución especial o sobretasa para determinados usuarios del servicio de energía eléctrica[274]. Precisó importantes acciones sobre trámites relativos a distribución de combustibles líquidos en zonas de fronteras[275]. Abolió al fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina[276]. Transformó las tarifas del impuesto al patrimonio[277]. Excluyó del pago del impuesto a las ventas por sistema de valor agregado (IVA) la conexión y acceso a los servicios de internet para los usuarios de viviendas con estratos 1, 2 y 3[278]. Otorgó carácter real al impuesto predial unificado[279]. Regló la intervención y seguimiento de tarifas y precios de servicios prestados por intermediarios financieros[280]. Favoreció a deudores del *Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional* (*PRAN*)[281]. Fijó exoneración especial a

260 Descuento tributario del impuesto a la renta y complementarios por cifra equivalente a pagos realizados a la seguridad social por contratar nuevos trabajadores con edad inferior a 28 años, en situación de desplazamiento, mujeres mayores de 40 años, trabajadores de bajos ingresos (artículos 9 a 11, 13 de la Ley 1429 de 2010).

261 Son ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional los apoyos económicos no reembolsables entregados por el Estado como capital semilla para el emprendimiento y como capital para el fortalecimiento de la empresa (artículo 16 de la Ley 1429 de 2010).

262 Artículos 54, 56 y 60 de la Ley 1429 de 2010.

263 Artículos 9 y 69 de la Ley 1429 de 2010.

264 Artículos 51 a 62 de la Ley 1429 de 2010.

265 Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

266 Parágrafo 1 de los artículos 4 y 5 de la Ley 1429 de 2010.

267 Artículos 6 y 7 de la Ley 1429 de 2010.

268 Artículos 45 a 50 de la Ley 1429 de 2010.

269 Estableció tarifas favorables en la aplicación de la tarifa del impuesto a la renta y complementario, se aplicaría sólo porcentaje (0, 25, 50, 75 y 100%) que irían creciendo de forma progresiva, sobre la tarifa general aplicada a personas jurídicas (33%), esta proporción se ejerció acorde con el tiempo de creadas. Artículo 4 de la Ley 1429 de 2010.

270 0, 25, 50, 75 y 100% de la obligación en materia de seguridad social. Artículo 5 de la Ley 1429 de 2010.

271 Artículo 1 de la Ley 1429 de 2010, parágrafo 3 del artículo 158-3 del Estatuto Tributario.

272 Artículo 23 de la Ley 1430 de 2010, artículo 23 del Estatuto Tributario: No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios: Asociaciones de hogares comunitarios, hogares infantiles y asociaciones de adultos mayores (autorizados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Artículo 36-1 del Estatuto Tributario: No constituye renta o ganancia ocasional los beneficios provenientes de negociar derivados que sean valores y cuyo subyacente esté representando en exclusivo en acciones inscritas en la bolsa de valores de Colombia, índices o participaciones en fondos o carteras colectivas que reflejen el comportamiento de dichas acciones.

273 Artículo 26 de la Ley 1430 de 2010, artículo 771-5 del Estatuto Tributario: Para el reconocimiento fiscal de costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos de los contribuyentes o responsables deberán efectuarse con: Depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos autorizados por el Gobierno Nacional.

274 Artículo 2 de la Ley 1429 de 2010, parágrafos 2 y 3 del artículo 211 del Estatuto Tributario, artículo 47 de la Ley 143 de 1994.

275 Artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, artículo 1 de la Ley 681 de 2001.

276 Artículo 51 de la Ley 1430 de 2010, artículo 130 de la Ley 488 de 1998. Es favorable si corresponde a subsidio económico, indeseable si es relativo a subsidio social.

277 Artículo 10 de la Ley 1430 de 2010, artículo 296-1 del Estatuto Tributario. Estipuló estructura tarifaria: 0% para patrimonios líquidos inferiores a tres mil millones de pesos, 2,4% para patrimonios líquidos que se encuentren en el rango entre tres y cinco mil millones de pesos y 4,8% para patrimonios líquidos superior a cinco mil millones de pesos.

278 Artículo 11 de la Ley 1430 de 2010, artículo 476 del Estatuto Tributario.

279 Artículo 60 de la Ley 1430 de 2010.

280 Artículos 62 y 63 de la Ley 1430 de 2010.

281 Artículo 64 de la Ley 1430 de 2010, artículo 93 de la Ley 1328 de 2009 y artículo 31 de la Ley 1380 de 2010.

asociaciones comunitarias sin ánimo de lucro y organizaciones indígenas[282]. Entre los aspectos negativos en relación con la equidad se destacan: Ratificó la deducción por impuestos pagados en el exterior[283].

Instituyó beneficios de auditoría[284]; otorgó tratamiento especial para pago de impuestos, tasas y contribuciones morosos[285]; eliminó de manera progresiva el impuesto a transacciones financieras[286].

El *Decreto 4825 de 2010*, basado en facultades extraordinarias de emergencia económica, social y ecológica instauradas por el *Decreto 4580 de 2010*, fundado en el *artículo 215* de la *Constitución Política*, implantó de forma transitoria el gravamen al patrimonio para grandes contribuyentes. Además, ordenó sobretasa del 25% al impuesto al patrimonio, acorde con lo dispuesto por la *Ley 1370 de 2009*. Considerada acción que favorece las condiciones de equidad.

La *Ley 1450 de 2011* incorporó como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional los recursos recibidos por los contribuyentes para ser destinados a proyectos científicos, tecnológicos o de innovación[287].

La *Ley 1607 de 2012*, *Estatuto Tributario*, entre otras providencias, incorporó importantes aspectos que inciden sobre la equidad: Varió el esquema de aplicación a la capitalización de la prima en colocación de acciones o cuotas, costo fiscal de acciones o cuotas emitidas como ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional[288]; modificó descuento tributario[289]; reformó deducción[290] y estipuló deducción especial[291]. Estableció exenciones[292] y amplió vigencia y modificó algunas ellas[293]; consagró incentivos

282 Artículo 66 de la Ley 1430 de 2010. Estableció que "asociaciones comunitarias sin ánimo de lucro, organizaciones indígenas que desarrollan actividades productivas y otras entidades cuyo patrimonio no sea superior a 50 salarios mínimos que adeudan a la DIAN por concepto de retención en la fuente por no declarar la autoliquidación de retención en ceros, quedan exoneradas de dicho pago por lo adeudado hasta la fecha".

283 Artículo 46 de la Ley 1430 de 2010, artículo 254 del Estatuto Tributario: Los contribuyentes personas naturales nacionales o extranjeros con cinco o más años de residencia continua o discontinua en el país, que perciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto de impuesto a la renta en Colombia lo pagado en el exterior. Se limitó el descuento al monto de impuesto a pagar en Colombia.

284 Artículo 33 de la Ley 1430 de 2010, artículo 689-1 del Estatuto Tributario. Para los períodos gravables 2011 a 2012, la liquidación privada de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incrementen su impuesto neto a la renta por lo menos en porcentaje equivalente a 5 veces la inflación causada del respectivo período gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año anterior, quedará en firme si dentro de los 18 meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir y la declaración se hubiere presentado debidamente, en forma oportuna y pagado en los plazos autorizados.

285 Artículo 48 de la Ley 1430 de 2010. Los contribuyentes o responsables de impuestos, tasas y contribuciones del orden nacional, que se encontraban en mora por obligaciones de los períodos gravables 2008 y anteriores, tuvieron derecho a solicitar condición especial de pago, fijada en la propia norma. Se constituyó en amnistía fiscal. Artículo 211 del Estatuto Tributario. La contribución especial del sector eléctrico, establecida por el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, se aplica a usuarios industriales, residentes en vivienda estratos 5 y 6 y comerciales con tarifa del 20% del costo de la prestación del servicio. Los usuarios industriales podrán descontar el 50% de la cuantía de la sobretasa del impuesto a la renta a pagar en el año gravable 2011, pero se excluye la opción de solicitar su deducción de la renta bruta. A partir de 2012, los usuarios industriales no son sujetos pasivos de la sobretasa. El Gobierno Nacional deberá reglamentar las condiciones para ejercer adecuado control de la sobretasa.

286 Artículo 3 de la Ley 1430 de 2010, artículo 872 del Estatuto Tributario.

287 Artículo 37 de la Ley 1450 de 2011, incluido en el artículo 57-2 del Estatuto Tributario.

288 Artículo 91 de la Ley 1607 de 2012, artículo 36 del Estatuto Tributario.

289 Porcentaje de ingresos obtenidos por empresas colombianas de transporte internacional. Artículo 97 de la Ley 1607 de 2011, artículo 256 del Estatuto Tributario.

290 Artículo 3 de la Ley 1607 de 2012, artículo 126-1 del Estatuto Tributario. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios son deducibles las contribuciones que efectúen las entidades empleadoras a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez y de cesantías.

291 Artículo 195 de la Ley 1607 de 2012, artículo 16 de la Ley 814 de 2003. Contribuyentes que efectúen inversiones o donaciones en proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura, tienen derecho a deducir de su renta el 165% del valor real invertido o donado.

292 Rendimientos generados por reserva de estabilización constituidos por sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías (artículo 162 de la Ley 1607 de 2012, adicionado en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario). Sumas depositadas por personas naturales en cuentas de "Ahorro para el fomento a la construcción (AFC)" (artículo 4 de la Ley 1607 de 2012, artículo 126-4 del Estatuto Tributario). Aportes obligatorios y voluntarios efectuados al sistema general de pensiones (artículo 135 de la Ley 100 de 1993). Prima especial y prima de costo de vida de servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 7 de la Ley 1607 de 2012, incorporado en el artículo 206-1 del Estatuto Tributario). Rentas provenientes de prestación de servicios turísticos, producción agropecuaria, piscícola, maricultura, mantenimiento y reparación de naves, salud, procesamiento de datos, call center, corretaje en servicios financieros, programas de desarrollo tecnológico aprobados por COLCIENCIAS, educación y maquila obtenidos por nuevas empresas constituidas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que vinculen mediante contrato laboral mínimo a 20 empleados e incrementen de forma anual en 10% los puestos de trabajo en relación con el número de trabajadores del año anterior (artículo 150 de la Ley 1607 de 2012).

293 Nuevos productos medicinales y software elaborados en Colombia, amparados con nuevas patentes y dispongan alto contenido de investigación científica y tecnológica nacional (artículo 161 de la Ley 1607 de 2012, artículo 207-2 del Estatuto Tributario). 25% del total de pagos laborales, limitada mensualmente a 240 UVT (artículo 6 de la Ley 1607 de 2012, numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario).

al ahorro[294]; determinó esquema tributario para empleados[295]. Decretó el impuesto a la renta para la equidad (*CREE*)[296].

La *Ley 1739 de 2014* ejerció múltiples acciones con propósitos de impulsar la equidad. Estableció mayores gravámenes, en especial para rentas de capital y patrimonios de sociedades y socios. Se resaltan las siguientes medidas: Revivió el impuesto al patrimonio para personas naturales y jurídicas, con el calificativo de impuesto a la riqueza[297]; estipuló tributo adicional de normalización tributaria al impuesto a la riqueza[298]; determinó que las rentas de entidades extranjeras no atribuibles a su sucursal serán objeto de gravamen provisional[299]; aumentó de forma progresiva la tarifa del impuesto a la renta para la equidad (*CREE*)[300]; decretó sobretasa al impuesto a la renta para la equidad (*CREE*)[301]; mantuvo el gravamen a movimientos financieros[302]; eliminó la devolución de dos puntos del IVA por pagos con tarjetas de crédito; estableció que el descuento por pago de impuesto a la renta en el exterior se calcule mediante fórmula[303]; modificó al impuesto mínimo alternativo simple (*MAS*) para empleados[304]; con los recursos productos de la reforma tributaria estableció subsidios para financiar la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y gas combustible para uso domiciliario[305].

3.2 IMPUESTO A LAS GANACIAS OCASIONALES

En procura de la equidad se estableció el impuesto a las ganancias ocasionales. En términos, que los ingresos obtenidos de forma eventual o excepcional no eran objeto de gravamen. De esta forma, la filosofía en este sentido estriba en que los ingresos obtenidos de forma permanente o regular se gravan con el impuesto básico a la renta y las remuneraciones recibidas de forma eventual se tributan con el impuesto a las ganancias ocasionales.

Dado que para la autoridad tributaria le es difícil precisar el carácter de frecuente o, en sentido contrario, ocasional del ingreso para cada contribuyente, se ha recurrido a esquema general que define la condición de habitual o casual de las rentas recibidas. Así, la ley tributaria definió la índole esporádica de ingreso y, con ello, estipuló las actividades objeto del impuesto a las ganancias ocasionales y, todo aquello que no se precisó en ese contexto se grava como renta básica.

De esta forma, se estipuló como ganancias ocasionales los siguientes estipendios: 1. Ganancia en la venta de activos fijos poseídos por dos o más años. 2. Beneficios provenientes de la liquidación de sociedades. 3. Asignaciones percibidas en herencias, legados y donaciones. 4. Las ganancias extraordinarias, provenientes de loterías, premios, rifas, concursos, apuestas, juegos permitidos, sorteos y similares.

294 Artículo 4 de la Ley 1607 de 2012, artículo 126-4 del Estatuto Tributario. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios son deducibles las contribuciones que efectúen las entidades empleadoras a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez y de cesantías.

295 Artículos 10 a 15 de la Ley 1607 de 2012, artículos 329 a 335 del Estatuto Tributario. Estableció sistema de determinación del impuesto a la renta y complementarios, impuesto mínimo alternativo nacional (IMAN), impuesto mínimo alternativo simple (IMAS), renta gravable alternativa, trabajador por cuenta propia e independiente, deducciones.

296 Artículos 20 a 37 de la Ley 1607 de 2012, artículos 329 a 335 del Estatuto Tributario. El impuesto a la renta para la equidad (CREE) es aporte de sociedades y personas jurídicas y asimiladas, incluso extranjeras, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios destinado a beneficiar trabajadores, generar empleo y lograr inversión social. La base gravable se determina de forma análoga a la depuración del caso general de impuesto a la renta y no podrá ser inferior al 3% del patrimonio líquido del último día del año anterior. Se aplica tarifa del 8%. Precisó exoneraciones. Los recaudos constituyen fondo especial.

297 Período específico: 2015 a 2018, tarifas diferenciales, para personas jurídicas disminuyen de forma gradual. *Artículos 1* a 10 de la Ley 1739 de 2014 (artículos 292-2, 293-2, 294-2, 295-2, 296-2, 297-2, 298-6, 298-7, 298-8 del Estatuto Tributario).

298 A contribuyentes que declaren en 2015 patrimonios disponibles en el exterior o el país y omitidos en el pasado, tarifas progresivas del 10 al 13% de 2015 a 2017. *Artículos 35* a 43 de la Ley 1739 de 2014 (artículos 271-1, 239-1,254, 607 del Estatuto Tributario).

299 Lapso 2015 a 2018 y tarifas creciente (39 a 43%). *Artículo 28* de la Ley 1739 de 2014 (artículo 240 del Estatuto Tributario).

300 Afectó las ganancias superiores a $800 millones, tarifa de 9‰ a partir de 2015 (antes era 8‰), el punto adicional se destina a educación superior pública (0.6‰) y primera infancia (0.4‰) y le otorgó carácter permanente. *Artículos 11* a 20 y 72 de la Ley 1739 de 2014 (artículos 22, 22-1, 22-2, 22-3, 22-4, 22-5, 23, 24, 25, 26-1 del Estatuto Tributario).

301 Período 2015 a 2018, sin destinación específica, afecta a ganancias superiores a $800 millones, tarifas crecientes del 5 al 9‰. Artículos 21 a 24 de la Ley 1739 de 2014.

302 4‰ hasta 2018, para desmontarlo de forma progresiva (3‰ 2019, 2‰ 2020, 1‰ 2021, 0‰ a partir de 2022). *Artículo 45* a 47 de la Ley 1739 de 2014 (artículos 872 y 879 del Estatuto Tributario).

303 Artículo 29 de la Ley 1739 de 2014 (artículo 254 del Estatuto Tributario).

304 Artículos 33 y 34 de la Ley 1739 de 2014 (artículos 334 y 336 del Estatuto Tributario).

305 Artículo 76 de la Ley 1739 de 2014.

De tal manera, que las gratificaciones recibidas por el contribuyente por actividades diferentes a los cuatro expresadas se gravan con el impuesto básico a la renta, que pueden ser circunscritas en tres componentes: 1. Ganancia en la venta de activos corrientes o líquidos. 2 Ganancia en la venta de activos fijos poseídos por menos de años por dos años. 3. Retribuciones recibidas por prestación de servicios (salarios, honorarios, intereses, comisiones, arrendamientos, entre otros).

A continuación en el anexo jurídico VII se ilustra el desenvolvimiento histórico que ha experimentado el impuesto a las ganancias ocasionales en *Colombia*.

ANEXO JURÍDICO VII

Antes de 1974 las ganancias logradas en la enajenación de bienes raíces se consideraban gravables, pero su base se disminuía en 10% por cada año de posesión, al punto que eran totalmente exentas las propiedades tenidas por más de diez años. El *Decreto-Ley 2053 de 1974* conservó esta estrategia solo para la casa o apartamento de habitación, al interior del impuesto a las ganancias ocasionales.

El *Decreto-Ley 2053 de 1974* instituyó el gravamen a las ganancias ocasionales con el fin de tasar el enriquecimiento logrado en actividades de índole esporádicas, como venta de activos fijos o bienes inmovilizados, liquidación de sociedades, herencias, legados y donaciones, ganancias extraordinarias, entre otras actividades eventuales.

La *reforma de 1974*, *Decreto 2053 de 1974*[306], instauró el impuesto a las ganancias ocasionales, afectando los siguientes ingresos: 1. Provenientes de enajenar activos fijos poseídos por dos o más años, determinado por la diferencia entre el precio de enajenación y su costo fiscal (ganancia o pérdida ocasional neta, obtenida de restar a las ganancias ocasionales totales la totalidad de pérdidas ocasionales). La enajenación de activos fijos poseídos por menos de dos años no se consideró ganancia ocasional sino renta líquida. No se consideró ganancia ocasional ni renta bruta el 10% del beneficio obtenido en la enajenación de casa o apartamento de vivienda, por cada año transcurrido entre las fechas de adquisición y de enajenación, al punto que a los diez años estaba totalmente exenta de gravamen. 2. Provenientes de la corrección monetaria de unidades de poder adquisitivo constante (*UPAC*). 3. Originadas en liquidación de sociedades de cualquier naturaleza, en la parte excedente al capital aportado o invertido, si la ganancia realizada no corresponde a renta líquida repartible como dividendo o participación. Se calcula en el momento de la liquidación social. 4. Derivadas de herencias, legados y donaciones. La cuantía se establece por la cantidad de dinero recibido. Si se obtienen especies distintas de dinero, se toma el valor que tengan los bienes en la declaración de renta y patrimonio del causante el último día del período gravable anterior. Si los bienes se hubieren adquirido por el causante durante el mismo período gravable, su valor no puede ser inferior al fiscal de adquisición, ni el incluido en la última declaración de renta y patrimonio del causante. No constituye ganancia ocasional lo percibido por concepto de gananciales, pero sí lo recibido como porción conyugal. 5. Procedentes de seguros de vida, loterías, premios, rifas, concursos, apuestas, juegos permitidos y similares. Se incluyó con tratamiento especial a premios otorgados en concursos abiertos científicos, literarios, artísticos, de belleza o deportivos de carácter nacional o internacional. Se determina por el valor en dinero percibido. 6. Originadas en favor de socios personas naturales y sucesiones ilíquidas, en ganancias obtenidas por sociedades de responsabilidad limitada y demás asimiladas, en virtud de enajenación de bienes que hayan hecho parte de su activo fijo por término mayor de dos años. Se determina por la parte proporcional que corresponda a cada socio, comunero o asociado, previo descuento del impuesto de renta liquidado a la entidad sobre dicha ganancia. 7. Indemnizaciones percibidas por trabajadores por concepto de despido injustificado, cuando no se produzca la reincorporación a su empleo[307]. 8. Ingreso obtenido por trabajadores en pactos de pagos únicos por concepto de pensiones futuras de jubilación[308].

306 Título IV, artículos 102 a 105.

307 El numeral 6 del artículo 102 del Decreto 2053 de 1974 fue declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 31 de octubre de 1974, magistrado ponente Guillermo González Charry. Se arguyó que norma emitida con facultades precisas y pro-témpore no deben afectar logros obtenidos por trabajadores mediante leyes anteriores.

308 El numeral 7 del artículo 102 del Decreto 2053 de 1974 fue declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del

El *Decreto 2348 de 1974*[309] estipuló que para los contribuyentes favorecidos en sorteo de títulos de capitalización constituye ganancia ocasional sólo la diferencia entre el premio recibido y lo pagado por cuotas correspondientes al título favorecido y reiteró como ganancia ocasional el ingreso obtenido por trabajadores en pactos de pagos únicos por concepto de pensiones futuras de jubilación.

El *Decreto 2821 de 1974* estipuló algunos trámites en materia de sucesiones y donaciones, que incidieron sobre el impuesto a las *ganancias ocasionales*[310].

Estableció el *Decreto 187 de 1975*[311] que las rentas y ganancias ocasionales causadas en el usufructo legal de padres de familia sobre bienes de sus hijos se impondrán a cargo de quien ejerza la patria potestad. Asimismo, dispuso la obligación de presentar declaración simplificada anual a corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro y fundaciones de interés público o social[312]. También, instituyó que la renuncia al usufructo legal para efectos fiscales solo es viable cuando medie escritura pública.

El *Decreto 2114 de 1978* fijó partidas objeto de gravamen a ganancias ocasionales por concepto de donaciones[313]. Igual decisión ejerció el *Decreto 2326 de 1979*[314].

La *Ley 20 de 1979* reformó el régimen de ganancias ocasionales. Estipuló que los contribuyentes del impuesto sobre la renta también lo eran del impuesto a ganancias ocasionales. Su *artículo 6* precisó actividades gravadas[315].

El *Decreto 624 de 1989*, *Estatuto Tributario*, se refirió al impuesto a las ganancias ocasionales, en su

---

31 de octubre de 1974, magistrado ponente Guillermo González Charry. Se argumentó que mediante decreto con fuerza de ley se afectaban beneficios alcanzados por trabajadores en leyes anteriores.

309 El Decreto 2348 de 1974 fue declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia, sala plena, mediante sentencia del 20 de noviembre de 1974, magistrado ponente Guillermo González Charry.

310 Determinó que las corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro e instituciones de utilidad común o fundaciones de interés público o social, creadas por Ley o iniciativa particular, que no sean contribuyentes, deberán presentar declaración simplificada anual, que contenga balance general y relación discriminada de ingresos mayores de $1.000 que hubieren recibido de la misma persona o entidad por concepto de donaciones y pagos superiores a $10.000 que hubieren efectuado a la misma persona o entidad en el año, indicando cuantía, nombres y apellidos o razón social y número de identificación tributaria del beneficiario. Ver: UNIDAD ADMINNISTRATIVA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA (DIAN). OFICINA JURÍDICA. OFICIO No. 020135 DEL 15 DE MARZO DE 2007 [http://www.cijuf.org.co].

311 Artículo 24 del Decreto 187 de 1975. Ver: UNIDAD ADMINNISTRATIVA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA (DIAN). OFICINA JURÍDICA. OFICIO No. 020135 DEL 15 DE MARZO DE 2007 [http://www.cijuf.org.co].

312 Artículo 4 del Decreto 187 de 1975. Ver: UNIDAD ADMINNISTRATIVA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA (DIAN). OFICINA JURÍDICA. OFICIO No. 020135 DEL 15 DE MARZO DE 2007 [http://www.cijuf.org.co].

313 *Valor superior a $1.500 los ingresos recibidos por concepto de donaciones y en valor superior a $15.000 los pagos que hubieren efectuado en el año a la misma persona o entidad.* Ver: UNIDAD ADMINNISTRATIVA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA (DIAN). OFICINA JURÍDICA. OFICIO No. 020135 DEL 15 DE MARZO DE 2007 [http://www.cijuf.org.co].

314 *Valor superior a $1.800 los ingresos recibidos por concepto de donaciones y en valor superior a $18.000 los pagos que hubieren efectuado en el año a la misma persona o entidad.* Ver: UNIDAD ADMINNISTRATIVA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA (DIAN). OFICINA JURÍDICA. OFICIO No. 020135 DEL 15 DE MARZO DE 2007 [http://www.cijuf.org.co].

315 1. Ganancias provenientes de enajenar bienes parte del activo fijo, poseídos por 2 o más años se determina por la diferencia entre precio de enajenación y costo fiscal; no constituye ganancia ocasional, sino renta líquida, el beneficio en la venta de activos fijos poseídos por menos de 2 años (Jurisprudencia: CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 22 de mayo de 1987. ACTIVOS FIJOS O INMOVILIZADOS (MUEBLES O INMUEBLES) / GANANCIAS OCASIONALES O DE CAPITAL. PERDIDAS OCASIONALES. Consejero Ponente: Jaime Abella Zárate. Referencia: Expediente No. 1410). 2. Corrección monetaria de unidades de poder adquisitivo constante, UPAC, la parte que excedía a los primeros ocho puntos (derogado por el artículo 109 de la Ley 9 de 1983). 3. Beneficios originados en liquidación de sociedades por el exceso del capital aportado o invertido, si la sociedad a la fecha de la liquidación ha cumplido dos o más años de existencia; se determina en el momento de la liquidación social. 4. Provenientes de herencias, legados y donaciones; su cuantía del dinero recibido; al heredar o recibir legados en especies, se toma el valor en la declaración de renta o patrimonio del causante el último día del período gravable anterior a su muerte; si se recibe donación en especie distinta de dinero el valor es el fiscal en el período gravable anterior; si se hubieren adquirido por el causante o donante durante el mismo año gravable, su valor no puede ser inferior al costo fiscal; no constituye ganancia ocasional lo recibido como gananciales, pero sí lo percibido como porción conyugal; son exentas las asignaciones por causa de muerte recibidas por legitimarios y cónyuge y porción conyugal hasta $500.000.00; se liquida sobre el 80% del valor recibido por herencias, legado o donaciones recibidas por personas diferentes a legitimarios o cónyuge, el 20% restante no se gravará como renta o ganancia ocasional. 5. Para premios en dinero o en especie obtenidos en concursos abiertos científicos, literarios, periodísticos, artísticos y deportivos de carácter nacional o internacional no constituyen renta o ganancia ocasional primeros $300.000. 6. Los premios en dinero provenientes de loterías, premios, rifas, apuestas y similares se determina su cuantía por lo recibido, y si es en especie por el valor comercial del bien (la sección cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia No. 25000-23-27-000-1999-00740-01 del 4 de septiembre de 2003, consejera ponente doctora Ligia López Díaz, estipuló: Para premios en especie otorgados por entidades financieras la base gravable del impuesto a ganancia ocasional -artículo 306 del Estatuto Tributario- es el valor asignado en el respectivo plan de premios, es decir, el valor comercial del bien ofrecido como premio; debe adicionarse en 20% a título de impuesto a ganancias ocasionales si la entidad financiera asume el gravamen. Para premios en dinero la base gravable es lo efectivamente recibido -artículo 304 del Estatuto Tributario-, que corresponde al señalado en el plan de premios ofrecido, se adiciona el importe del impuesto si la entidad financiera asume el impuesto. La retención en la fuente depende de la forma de pago del premio).

Título III, artículos 299 a *318.*

La *Ley 6 de 1992*[316] incorporó exención al impuesto a las ganancias ocasionales a determinados juegos permitidos. Se considera que fue decisión desafortunada en términos de equidad y por auspiciar vicios y actividades ociosas.

El *artículo 109* de la *Ley 9 de 1983* de forma taxativa derogó el *ordinal 2* del *artículo 60* de la *Ley 20 de 1979*, referente a la ganancia ocasional por concepto de corrección monetaria de unidades de poder adquisitivo constante, *UPAC*.

Por su parte, la *Ley 1111 de 2006* reiteró la exención establecida por la *Ley 6 de 1992*, solo modificó su aplicación al organizarla en términos de *UVT*[317].

La *Ley 1607 de 2012* estipuló importantes modificaciones al impuesto a las ganancias ocasionales, se destacan: Adicionó como actividades gravables por herencias, legados, donaciones a otros actos jurídicos y a la porción conyugal[318] y creó, eliminó y modificó exenciones[319]. Disminuyó la tarifa aplicable para la mayoría de contribuyentes[320]. Todas estas políticas públicas tributarias en materia de ganancias ocasionales son ampliamente controvertibles desde el punto de vista de equidad. En especial, las relativas a constituir nuevas exenciones y modificar las existentes, siempre favoreciendo a grupos económicos poderosos y la disminución considerable de las tarifas impositivas a sociedades nacionales y extranjeras y a personas naturales nacionales y extranjeras de altos recursos, dado que a personas naturales de bajos recursos más bien se perjudicaron.

4. EL CONSUMO

Otro índice de capacidad de pago es el consumo, que se utiliza en la estructura tributaria a través del impuesto a las ventas y los gravámenes específicos al consumo (gasolina, licores, cerveza, cigarrillos, loterías, rifas, timbre, espectáculos públicos, registro y anotación, etc.). En relación con estos tributos, es de gran relevancia el análisis de su incidencia sobre la equidad vertical y horizontal.

Se supone la traslación de estos tributos hacia los consumidores finales, afectando de manera más enérgica a grupos familiares modestos que a hogares de amplios recursos; así, tributo que afecta al bien "X", que consume tanto el rico como el pobre, representa mayor porcentaje de la capacidad de pago del último que

316 Artículo 8 de la Ley 6 de 1992, previsto en los artículos 317 y 402 del Estatuto Tributario. Precisó: Los premios por concepto de apuestas y concursos hípicos o caninos, obtenidos por concepto de carreras de caballos o canes, en hipódromos o canódromos legalmente establecidos, cuyo valor no exceda de veinte salarios mínimos mensuales, no están sometidos al impuesto a las ganancias ocasionales y no se aplicará retención en la fuente.

317 Artículo 51 de la Ley 6 de 1992, artículos 317 y 402 del Estatuto Tributario. Dispuso: Los premios por concepto de apuestas y concursos hípicos o caninos, logrados en carreras de caballos o canes, en hipódromos o canódromos legalmente establecidos, cuyo valor no exceda de 410 UVT, no causan impuesto a ganancias ocasionales y retención en la fuente.

318 Artículos 102 y 103 de la Ley 6 de 1992, artículo 302 y 303 del Estatuto Tributario. Se consideran ganancias ocasionales las provenientes de herencias, legados, donaciones, o cualquier otro acto jurídico celebrado inter-vivos a título gratuito y lo percibido como porción conyugal.

319 Estableció nueva exención: primeras 7.500 UVT de ganancia en venta de casa o apartamento de habitación de personas naturales, siempre que la totalidad de los dineros recibidos por la venta sean depositados en cuentas de "Ahorro para Fomento de la Construcción, AFC" (Artículos 105 de la Ley 6 de 1992, adicionado en artículo 311-1 del Estatuto Tributario). Eliminó la siguiente exención: 20% del valor percibido sin ser superior a $ 1.000.000 para herencias, legados o de donaciones recibidos por personas diferentes a legitimarios y cónyuges (Artículos 104 de la Ley 6 de 1992, artículo 308 del Estatuto Tributario). Modificó exención, así: 1. Equivalente a las primeras 7.700 UVT de inmueble de vivienda urbana de propiedad del causante. 2. Equivalente a las primeras 7.700 UVT de inmueble rural, diferentes a casas, quintas o fincas de recreo. 3. Equivalente a las primeras 3.490 UVT de asignaciones por porción conyugal o herencia o legado reciba por el cónyuge supérstite y herederos o legatarios. 4. 20% de bienes y derechos recibidos por personas diferentes de legitimarios o cónyuge supérstite por herencias y legados y 20% de bienes y derechos recibidos por donaciones y de otros actos jurídicos inter vivos celebrados a título gratuito, sin superar al equivalente a 2.290 UVT. 5. Libros, ropas y utensilios de uso personal y mobiliario de la casa del causante (Artículos 104 de la Ley 6 de 1992, artículo 307 del Estatuto Tributario).

320 Disminuyó del 30% a 10% la tarifa única sobre ganancias ocasionales aplicada a sociedades anónimas, sociedades limitadas y asimiladas a ambas y sociedades y otras entidades extranjeras (Artículos 106 de la Ley 6 de 1992, artículo 313 del Estatuto Tributario). Modificó del esquema de tarifas progresivas obtenidas en tabla a tarifa única del 10% sobre ganancias ocasionales aplicada a personas naturales residentes en el país, sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y a bienes destinados a fines especiales en virtud de donaciones o asignaciones modales (Artículos 107 de la Ley 6 de 1992, artículo 314 del Estatuto Tributario). Disminuyó del 30% a 10% la tarifa única sobre ganancias ocasionales aplicada a personas naturales extranjeras sin residencia en el país (Artículos 108 de la Ley 6 de 1992, artículo 316 del Estatuto Tributario).

del primero. Es decir, el impuesto es regresivo. Muchos tratadistas controvierten los argumentos relativos a que el impuesto a las ventas sea contrario a los principios de la equidad.

Es interesante el planteamiento sugerido por *Felipe Salazar Santos* sobre la incidencia de los impuestos al consumo para ejercer la equidad. Al respecto, precisó que si bien el impuesto indirecto no es instrumento bondadoso para redistribuir ingresos y la riqueza, señaló que el efecto último en materia de política fiscal depende en realidad de las tendencias de las erogaciones públicas. Al respecto manifestó: "Si bien es cierto que, individualmente considerados, los impuestos indirectos tienden a ser regresivos, no debe olvidarse que la progresividad o regresividad depende, en última instancia, de la política de gasto de la administración, como observa *Marrama*. Es el Estado quien puede inducir a la redistribución del ingreso a favor de las clases débiles, mediante la prestación de determinados servicios, en tal forma que dichas clases reciban mucho más de lo que aportan al erario. Por estas razones, creo que la provisión de recursos suficientes para el programa de inversión del sector público debe buscarse preferentemente en los impuestos indirectos"[321].

Surge otro enfoque en relación con los efectos sobre la equidad de adoptar los impuestos al consumo, que defiende la progresividad del impuesto general a las ventas. Se fundamenta en instaurar tarifas diferenciales sobre los distintos bienes y servicios que constituyen la canasta familiar o alternativa de consumo de los diferentes estratos económicos afectados por el impuesto. La tarifa impositiva debe establecerse acorde con la presencia de cada artículo en la cesta de consumo. Se considera que los bienes lujosos, suntuarios o conspicuos son demandados de forma exclusiva por los grupos sociales más poderosos o clase alta, que los bienes intermedios tienen peso relevante en las adquisiciones de la clase media, que los artículos de primera necesidad o bienes esenciales son prácticamente los únicos consumos de la clase baja, restringida por presencia de ingreso de subsistencia o salario mínimo, y que la clase marginada no dispone de ingreso tangible y su capacidad de consumo es incierta.

En ese sentido, las tarifas diferenciales deberán orientarse acorde con las tendencias de los consumos. Para ilustrar esta situación y tratando de ser simplista, se recurre solo a dos ejemplos. Se podría recurrir a tarifa del 0% para alimentos básicos, dado que es posible comprobar que en ellos se destina alto porcentaje del ingreso de las familias pobres, asimismo destina a otros bienes y servicios esenciales la otra parte del estipendio recibido; en ningún momento disponen capacidad para adquirir artículos que no sean fundamentales para su subsistencia; por ello estos bienes deben ser exentos, para asegurar que el impacto del impuesto no sea sustancial en la reducción de la capacidad de demanda de estos grupos sociales. A contrario sensu, los artículos de consumo conspicuo, que no concurren en la canasta familiar del pobre, pero son substanciales en la del rico, deben gravarse con tasas elevadas para asegurar la progresividad del régimen tributario.

A continuación se revisarán los principales gravámenes al consumo, acorde con el marco institucional colombiano:

4.1 IMPUESTO A LAS VENTAS

El impuesto a las ventas propugna por lograr propósitos de distribución equitativa de ingresos y riqueza, en especial aplicando tarifas diferenciales, que se deben estructurar en concordancia con los diferentes tipos de consumos, como se ha venido argumentando. En esta dirección y acorde con lo expresado, los bienes y servicios suntuarios, exclusivos en el consumo de grupos económicos acaudalados deben ser gravados con tarifas altas; los bienes y servicios intermedios, que ampliamente en la canasta familiar de la clase media, deben ser tasados con tarifas intermedias, y los artículos y servicios esenciales, relevantes en la canasta de consumo de familias menesterosas, deben excluirse del pago del tributo o aplicarse tarifas mínimas.

321 FELIPE SALAZAR SANTOS. "OBSERVACIONES DEL DOCTOR FELIPE SALAZAR SANTOS, CONSEJERO DE LA COMISIÓN" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo I. P. 349.

Sin embargo, la estructura progresiva de las tarifas de los impuestos al consumo ignora el traslado del impuesto, que depende, como se analizó en el capítulo anterior, de las elasticidades de oferta y demanda de los bienes y servicios. En el caso que la totalidad del impuesto o su mayor parte lo asuma el productor, puede ocurrir que artículos con tarifas bajas sean producidos por grupos económicamente fuertes y mercancías con tarifas elevadas sean elaborados por grupos económicamente débiles. Tal parece ser el caso de algunas artesanías, por ejemplo joyas, en las que se ha observado que al aplicar el impuesto a las ventas con tarifas elevadas en gran parte es asumido por sus productores, que a menudo son artesanos pobres en algunas regiones del país. Al existir condiciones de demanda inelástica se origina reducción del consumo al incrementarse el precio por el mayor tributo, afectando la estructura de ingresos de familias de artesanos pobres.

Es de gran relevancia para el logro de mayor grado de equidad la inclusión de los servicios en la aplicación del impuesto a las ventas; en especial, si hacen parte exclusiva de la canasta familiar de los grupos sociales más poderosos. Solo debe evitarse el gravamen sobre los servicios básicos, primordiales para el cesto de consumo de las familias menos favorecidas de la sociedad, como transporte público, servicios públicos domiciliarios de los estratos 1 a 3, educación, salud y demás requerimientos esenciales de la clase baja. Así, se justifica también la aplicación de tarifas diferenciales para la tributación de los servicios. Al respecto, anotaron *Gillis* y *McLure*: "El incluir los servicios... tiene como objetivos aumentar los ingresos fiscales e incrementar la progresividad del sistema tributario, dentro de los límites de las consideraciones administrativas"[322].

Sin embargo, existen argumentos también valiosos que controvierten la presencia de gran número de tarifas impositivas en los impuestos al consumo. Algunos tratadistas consideran, con validez, que utilizar excesivo número de tarifas diferenciales hace engorrosa la gestión tributaria. Por ello, se considera válido recurrir a tarifas diferenciales, pero no en demasía, se podría pensar en tres o cuatro tasas impositivas como máximo.

Recurriendo a la evolución jurídica de este gravamen en *Colombia,* se presenta el siguiente apéndice normativo.

ANEXO JURÍDICO VIII

Con base en la filosofía discutida, se emitió el *Decreto 3541 de 1983* y otras normas modificatorias y concordantes, que establecieron régimen de tarifas diferenciales, a saber: Los comestibles, drogas, textos escolares, libros y revistas, exportaciones, combustibles para barcos, insumos agrícolas (como fertilizantes y semillas), es decir, los bienes más necesarios eran exentos del impuesto a las ventas (es decir, se aplica tarifa del 0%); algunos productos petroquímicos básicos producidos por *ECOPETROL* se gravaban con el 4%; determinados vehículos 20%, cerveza 8%, gasolina 10%, artículos suntuarios 35% y todos los demás artículos no especificados en las anteriores tarifas 10%, tarifa generalmente aplicable. Asimismo, los servicios pagaban tarifas del 6, 10 y 15%[323].

Al gravar más fuertemente a los bienes conspicuos que a los bienes esenciales y semi-esenciales, se ha pensado generar grados de progresividad en este tipo de impuesto; pero los mismos autores de las *reformas tributarias de 1974 y 1983*, reconocieron que no era posible darle toda la progresividad deseable al impuesto a las ventas a menos que se gravaran los servicios, puesto que elevado porcentaje del consumo de las familias ricas se dirige a seguros, clubes sociales, turismo, diversiones, restaurantes, peluquerías, entre otros servicios. Por ello, la reforma sometió al impuesto de ventas algunos servicios, tales como cuotas ordinarias y extraordinarias de clubes sociales y deportivos (10%), parqueaderos de autos (10%), telecomunicación internacional (10%), primas de seguros generales (15%), revelado fotográfico y fotocopias (10%), reparación (10%), telecomunicación nacional (6%), tiquetes de transporte internacional de

322 MALCOLM GILLIS Y CHARLES MACLURE. LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974. Biblioteca Banco Popular, Bogotá. 1977. P. 148

323 Decreto 3541 de 1983.

pasajeros (10%), hoteles de tres o más estrellas (10%), computación y procesamiento de datos (10%), arrendamiento de bienes corporales muebles (10%), entre otros servicios. Sin embargo, la Ley no cubrió ámbito suficiente, ni pudo establecer los controles sobre algunos de estos servicios, de manera que aún existe porcentaje elevado de los gastos de personas de ingresos altos que escapa del peso del tributo[324].

La *Ley 9 de 1983*, *título II*, *artículo 53*, revistió de facultades extraordinarias y pro-témpore al presidente de la República, acorde con el *ordinal 12* del *artículo 76* de la *Constitución Política*, con el fin de dictar normas que permitan actualizar y armonizar el impuesto sobre las ventas con la situación económica del país. En ejercicio de esas facultades se autorizó al Ejecutivo para: Establecer tarifas diferenciales según clase de bienes y servicios, dentro del rango del 6% al 35%. Ampliar la base tributaria, involucrar nuevos responsables y dictar normas para el efectivo control, recaudado y determinación del tributo[325].

El *Decreto Extraordinario 3541 de 1983* ejerció metamorfosis trascendental al esquema del impuesto a las ventas, referente a la ampliación de su cobertura (extendió la base del impuesto), al permitir que además de la producción se gravaran las actividades de distribución mayorista y minoristas, reformando el esquema existente antes de sancionarse la norma en consideración, etapa única con matices de valor agregado, al sistema de impuesto de valor agregado (IVA). Además, se eliminaron algunas tarifas diferenciales, al unificar la tarifa a bienes de consumo básico al 10%. Respecto de los impuestos al comercio exterior, se instauró tributo uniforme a las importaciones del 18% sobre su valor *CIF* y se estableció exenciones del IVA a la exportación de productos procesados y bienes de capital.

La *Ley 55 de 1985* instituyó que son objeto del impuesto a las ventas la enajenación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente.

El *Decreto 624 de 1989*, *Estatuto Tributario*, organizó el impuesto a las ventas en su *Libro III*. Estableció que los hechos generadores del gravamen a las ventas, son: Enajenar e importar bienes corporales muebles no excluidos expresamente y prestar determinados servicios[326]. Determinó tarifas diferenciales aplicables[327], así: 10% tarifa generalmente aplicable, 35% bienes de lujo, 20% a determinados vehículos[328], 6% a lubricantes y grasas, 4% productos refinados derivados del petróleo, 8% a la cerveza.

La *Ley 6 de 1992* estableció tarifas diferenciales, así: 12% tarifa generalmente aplicable (14% hasta 1997), 35% para bienes suntuarios, 45% para aerodinos de uso privado, 20% para vehículos de consumo popular y 0% para bienes de consumo necesario. Los bienes que no han sido objeto de transformación industrial y los servicios no señalados como gravables están excluidos del tributo; se mantuvo tarifas especiales para servicios gravados y algunos bienes.

La *Ley 223 de 1995* estipuló los bienes importados y de producción nacional que no causan gravamen a las ventas[329], lo que generó confusión entre los conceptos de bienes exentos y bienes que no causan tributo. En el léxico técnico se entiende como bienes exentos aquellos que han sido objeto de proceso de

---

324 Decreto 1988 de 1974 y Decreto 3541 de 1983.

325 No se gravaban bienes exentos y se sometió a tarifa suscriptor los bienes derivados del petróleo gravados con tarifa del 4%. Se exoneró del impuesto a algunos bienes y servicios. Además, fijó algunas tarifas del impuesto sobre las ventas: 25% a vehículos automóviles fabricados o ensamblados en el país, con motor hasta de 1.300 c.c., peso bruto vehicular inferior a 2.900 libras americanas para el transporte de personas, distintos a taxis; 30% a vehículos automóviles fabricados o ensamblados en el país, con motor entre 1.301 c. c. y 1.400 c. c., peso bruto vehicular inferior a 2.900 libras americanas, para el transporte de personas, distintos de taxis; 20% a motocicletas fabricadas o ensambladas en el país con motor hasta de 185 c. c., y 15% a camperos, distintos de los taxis.

326 Artículo 476 del Estatuto Tributario. Se incluyeron como servicios gravados con sus respectivas tarifas: Clubes sociales y deportivos (10%), parqueaderos (10%), fotocopias y revelado y copias fotográficas (10%), reparación (10%), mantenimiento con incorporación de repuestos (10%), tiquetes de transporte aéreo y marítimo internacional de pasajeros expedidos en Colombia (10%), corretaje de reaseguros (10%), computación y procesamiento de datos (10%), faenas y comercialización de animales vivos (10%), fomento y promoción de deportes (10%), telegramas, télex y teléfonos (6%), seguros (15%), arrendamientos de inmuebles (10%), aseo, vigilancia y empleos temporales (10%), planes de medicina pagados anticipadamente y complementarios (10%), almacenamiento de productos agrícolas (10%), comisiones recibidas por entidades prestadoras de planes de salud (10%), alojamiento en establecimientos no inscritos en el registro nacional de turismo (10%), alojamiento en hoteles y otros establecimientos análogos inscritos en el registro nacional de turismo (7%), servicios de gimnasios y ejercicio físico (10%), comisiones recibidas por entidades negociadoras de valores y bolsa (10%), telefonía móvil o celular (20%).

327 Artículos 469 a 475 del Estatuto Tributario.

328 Vehículos automóviles fabricados o ensamblados en el país (con motor hasta de 1.300 c.c., peso bruto vehicular inferior a 2.900 libras americanas para el transporte de personas, distintos a taxis), camperos diferentes de taxis y vehículos transportadores de mercancía, motocicletas fabricadas o ensambladas en el país con motor hasta de 185 c.c., y determinados chasises con cabinas y carrocerías.

329 Artículos 424-5, 426 y 428 del Estatuto Tributario.

transformación industrial y se aplica tarifa del 0% con fines de equidad, y bienes no objeto de gravamen se encuentran en estado natural, es decir, no han sido objeto de transformación industrial. Asimismo, estableció la retención en la fuente al impuesto a las ventas[330]; aumentó como tarifa generalmente aplicable al 16%[331]; decretó otras tarifas diferenciales: 60%, 45%, 35% y 20% a vehículos automotores y aerodinos, 35% a bienes suntuarios, 20% tarifa especial y 0% a bienes de primera necesidad (exentos)[332] e incorporó otros servicios gravables[333].

La *Ley 383 de 1997* expidió pautas para fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando. Estableció responsabilidad penal por no consignar las retenciones en la fuente y por IVA[334]. Los sujetos que elaboran facturas de venta o documentos equivalentes están obligados a informar los apellidos y nombres o razón social y *NIT* de sus clientes del año anterior[335].

La *Ley 488 de 1998* modificó atributos esenciales del impuesto a las ventas, se resaltan: Bienes que no causan impuesto[336], bienes y servicios gravados con tarifa del 10%[337], base gravable para mercancías importadas[338], tarifa general del impuesto sobre las ventas (disminuyó al *15%*)[339], tarifas a vehículos automóviles (45%, 35% y 20%)[340], organizó servicios excluidos del impuesto[341], entre otros aspectos.

La *Ley 633 de 2000* ejerció importantes cambios sobre el impuesto a las ventas, cabe destacar: Retención del impuesto[342], agentes retenedores[343], tarifa general del impuesto sobre las ventas (aumentó al 16%)[344], bienes que no causan el impuesto[345], adicionó como actividad gravada el servicio de televisión satelital[346], otorgó exención a equipos y elementos importados por centros de investigación y centros de desarrollo tecnológico reconocidos por *COLCIENCIAS* e instituciones de educación superior destinados al desarrollo de proyectos de investigación científica o de innovación tecnológica por *COLCIENCIAS*[347], estipuló otras exenciones[348], determinó obligaciones para responsables del régimen

330 Artículos 437-1, 437-2 y 437-3 del Estatuto Tributario.

331 Artículo 468 del Estatuto Tributario. También, se incluyeron en la tarifa generalmente aplicable algunos vehículos, como: Determinados taxis, de transporte de pasajeros, de carga, ambulancias, mortuorios, celulares, motocarros, motocicletas, chasis y carrocerías (Artículo 469 del Estatuto Tributario).

332 Artículos 471 y 473 del Estatuto Tributario.

333 Reparación a embarcaciones marítimas y aerodinos de bandera o matrícula extranjera, boletas de entrada a eventos deportivos, culturales y de recreación familiar, servicio de corte de cabello, adecuación de tierras y los requeridos para producción agropecuaria y pesquera y comercialización de sus productos, servicios y comisiones relacionados con negocios de productos de origen o destinación agropecuaria ejercidos a través de bolsas de productos agropecuarios.

334 Artículo 665 del Estatuto Tributario.

335 Artículo 629-1 del Estatuto Tributario.

336 Artículo 424 del Estatuto Tributario.

337 Artículo 468-1 del Estatuto Tributario.

338 *Artículo 459* del Estatuto Tributario.

339 Artículo 468 del Estatuto Tributario.

340 Artículo 471 del Estatuto Tributario.

341 Artículo 476 del Estatuto Tributario. Se excluyen del gravamen los siguientes servicios: Odontológicos, médicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio; transporte público nacional terrestre, fluvial y marítimo de personas, transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo, transporte de gas e hidrocarburos; intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito; servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado, aseo público, recolección de basuras y gas domiciliario; arrendamiento de inmuebles y arrendamiento de espacios para exposiciones, ferias, y muestras artesanales nacionales; educación preescolar, primaria, media, intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos por el Gobierno; aseo, vigilancia aprobados por la Superintendencia de Vigilancia Privada y los servicios temporales de empleo prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o por la autoridad competente; planes de salud del sistema general de seguridad social en salud, servicios prestados por administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad y de prima media con prestación definida, servicios prestados por administradoras de riesgos profesionales, servicios de seguros y reaseguros para invalidez y sobrevivientes, contemplados en el régimen de ahorro individual con solidaridad; clubes sociales o deportivos de trabajadores; almacenamiento de productos agrícolas por almacenes generales de depósito; boletas de entrada a cine, eventos deportivos, culturales, de recreación familiar y espectáculos de toros, hípicos y caninos; variados servicios destinados a adecuación de tierras, producción agropecuaria y pesquera y comercialización de los respectivos productos; funerarios, de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres y alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos; alojamiento prestado por establecimientos hoteleros o de hospedaje, inscritos en el registro nacional de turismo; comisiones por intermediación por colocar planes de salud del sistema general de seguridad social en salud expedidos por entidades autorizadas por la Superintendencia Nacional de Salud; comisiones percibidas por utilizar tarjetas crédito y débito.

342 Artículo 437-1 del Estatuto Tributario.

343 Artículo 437-2 del Estatuto Tributario.

344 Artículo 468 del Estatuto Tributario.

345 Artículo 424 del Estatuto Tributario.

346 Artículo 420 del Estatuto Tributario.

347 Artículo 428-1 del Estatuto Tributario.

348 Artículos 480 y 481 del Estatuto Tributario. Importaciones de bienes y equipos destinados a deporte, salud, investigación científica y tecnológica y educación, donados a favor de entidades oficiales o sin ánimo de lucro por personas o entidades nacionales o por entidades,

simplificado[349], precisó responsables del régimen simplificado al común[350], entre otros aspectos.

La *Ley 788 de 2002* incluyó cambios sobresalientes al impuesto a las ventas, se subrayan: Modificó listados de bienes excluidos[351] y bienes exentos[352], excluyó a pólizas de seguros[353], adicionó importaciones que no causan impuesto[354], estableció aumentos de tarifa del 7% al 10% para algunos bienes[355] y servicios[356], determinó servicios excluidos[357], estableció tarifas diferenciales a vehículos[358], entre otros aspectos.

La *Ley 863 de 2003* efectuó algunas modificaciones al impuesto a las ventas, sobresalen: Reformó listados de bienes excluidos[359] y bienes exentos[360], aspectos sobre importaciones que no causan impuesto[361], retención del impuesto[362], agentes retenedores[363], régimen simplificado[364], obligaciones para responsables del régimen simplificado[365], conversión de responsables del régimen simplificado al común[366], entre otros aspectos.

La *Ley 1111 de 2006* adicionó bienes excluidos[367], estableció tarifa 1,6%[368], incluyó nuevos bienes afectados con tarifa del 10%[369], disminuyó servicios gravados con tarifa del 10%[370], redujo tarifas a

personas o gobiernos extranjeros. Servicios prestados en el país en desarrollo de contrato escrito y se utilicen exclusivo en el exterior, por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia.

349 Artículo 506 del Estatuto Tributario.

350 Artículo 508-2 del Estatuto Tributario.

351 Artículo 424 del Estatuto Tributario.

352 Artículo 477 del Estatuto Tributario.

353 Artículo 427 del Estatuto Tributario. No son objeto del impuesto las pólizas de seguros de vida individual, colectivo, grupo y accidentes personales (sección II del capítulo III del Título 5 del Libro 4 del Código de Comercio), pólizas de seguros que cubran enfermedades catastróficas, pólizas de seguros de educación, preescolar, primaria, media, intermedia, superior y especial, nacionales o extranjeros, contratos de reaseguro.

354 Artículo 428 del Estatuto Tributario. Importación ordinaria de maquinaria industrial no producida en el país, destinada a la transformación de materias primas por parte de exportadores.

355 Artículo 468-1 del Estatuto Tributario. Se incluyeron bienes, como: Caballos, asnos, mulos y burdéganos vivos (excepto caballos para equitación, polo, carreras y de paso fino); café tostado o descafeinado, cáscara y cascarilla de café, sucedáneos de café que contengan café en cualquier proporción, incluso café soluble; plántulas para siembra; avena; centeno; trigo y morcajo (tranquillón); maíz y arroz para uso industrial; sorgo; alforfón, mijo, alpiste y demás cereales; harinas de trigo y demás cereales; entre otros alimentos.

356 Artículo 468-3 del Estatuto Tributario. Se incluyeron servicios, como: Arrendamiento de inmuebles no destinados a vivienda o a espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales; aseo, vigilancia y temporales de empleo; planes de medicina pre-pagada y complementarios, pólizas de seguros de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud y planes adicionales; clubes sociales o deportivos de trabajadores y de pensionados; almacenamiento de productos agrícolas; comisiones relativas a negociaciones de productos de origen agropecuario en bolsas de productos agropecuarios; comisiones percibidas por colocación de planes de salud del sistema de medicina pre-pagada; alojamiento prestado por establecimientos hoteleros o de hospedaje; gimnasios y otras entidades prestadoras de ejercicios físicos; comisiones por negociaciones de valores.

357 Artículo 476 del Estatuto Tributario. Servicios de alimentación, contratados con recursos públicos y destinados al sistema penitenciario, de asistencia social y de escuelas de educación pública; transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado; publicidad en radio, periódicos y televisión que no superen ventas a cifra fija ajustable cada año; planes obligatorios de salud; entre otros.

358 Artículo 471 del Estatuto Tributario.

359 Artículo 424 del Estatuto Tributario.

360 Artículo 481 del Estatuto Tributario.

361 Artículo 428 del Estatuto Tributario.

362 Artículo 437-1 del Estatuto Tributario.

363 Artículo 437-2 del Estatuto Tributario.

364 Artículo 449 del Estatuto Tributario.

365 Artículo 506 y 555-2 del Estatuto Tributario.

366 Artículo 508-2 del Estatuto Tributario.

367 Artículo 424 del Estatuto Tributario. Animales vivos de las especies bovina (incluso búfalo, excepto toros de lidia), porcina, ovina o caprina, gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos), pintadas, demás animales vivos, peces (excepto ornamentales), productos constituidos por componentes naturales de la leche, plántulas para la siembra, cilantro para la siembra, computadores personales de escritorio o portátiles (cuyo valor no exceda de 82 UVT).

368 Artículo 462-1 del Estatuto Tributario. Servicios de aseo, vigilancia y empleo temporal.

369 Artículo 468-1 del Estatuto Tributario. Se incluyeron bienes, como: Café tostado o descafeinado, cáscara y cascarilla de café, café soluble; azúcar de caña o remolacha; semillas para caña de azúcar; melazas de extracción o del refinado del azúcar; arroz y maíz para uso industrial; trigo y morcajo (tranquillón); harina de trigo o de morcajo; otras harinas de cereales; embutidos y productos similares de carne, de despojos o de sangre, preparaciones alimenticias a base de esos productos; demás preparaciones y conservas de carne, de despojos o de sangre; jarabes de glucosa; demás fructosas y jarabes de fructosa; cacao en masa o en panes (pasta de cacao), cacao en polvo sin azucarar; chocolate y demás preparaciones que contengan cacao (excepto gomas de mascar, bombones, confites, caramelos y chocolatinas); pastas alimenticias sin cocer; productos de panadería, pastelería o galletería (excepto pan); fibras de algodón.

370 Artículo 468-3 del Estatuto Tributario. Se incluyeron servicios, como: Arrendamiento de inmuebles no destinados a vivienda o a espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales; planes de medicina pre-pagada y complementarios, pólizas de seguros de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud y planes adicionales; clubes sociales o deportivos de trabajadores y de pensionados; almacenamiento de productos agrícolas; comisiones relativas a negociaciones de productos de origen agropecuario en bolsas de productos agropecuarios; comisiones percibidas por colocación de planes de salud del sistema de medicina pre-pagada; alojamiento prestado por

vehículos automóviles (20%, 25% y 35%)[371], estableció nuevos servicios afectados por la tarifa especial del 20%[372], entre otros aspectos.

La *Ley 1430 de 2010* excluyó del pago del impuesto a las ventas por sistema de valor agregado (*IVA*) la conexión y acceso a servicios de Internet para los usuarios de viviendas con estratos 1, 2 y 3[373].

La *Ley 1607 de 2012* modificó importantes aspectos como: Bienes que no causan el tributo[374], servicios excluidos[375], base gravable especial[376], tarifa especial del 5%[377], exenciones[378], impuestos descontables[379], descuentos[380], entre otros tópicos.

4.2 ARANCEL ADUANERO

El arancel aduanero también se aplica de forma genérica, pero su finalidad no es lograr propósitos de equidad, sino en cambio se propone proteger la industria nacional, evitar la entrada de mercancías innecesarias y corregir desequilibrios coyunturales en la balanza de pagos, originados por tasa de cambio revaluada. Al respecto, se refirieron *Gillis* y *McClure* en los siguientes términos: "Arancel general puesto a la misma tasa ad-valoren sobre todas las importaciones (igual para artículos terminados, productos intermedios y bienes de capital) podría emplearse para fomentar la sustitución de importaciones en general y sería también método adecuado para corregir el desequilibrio de la balanza de pagos de determinada nación, causado por tasa de cambio sobre-valuada"[381].

La propensión a salvaguardar o defender la industria nacional, ha encauzado la política arancelaria en el entorno de *Latinoamérica*, a generar derechos aduaneros onerosos hacia bienes de consumo terminados y aranceles moderados para bienes de capital, insumos y materias primas, ocasionando efectos imprevistos e indeseables sobre los escenarios del fomento económico doméstico, al originar indebida dependencia por estos bienes en la industria nacional. Suscita producción interna subordinada en grado sumo al componente externo. No se podría hablar de auténtica industria nacional, porque el producto obtenido incorpora amplia proporción de contenido extranjero. Asimismo, la producción interna dependerá de la disponibilidad de divisas, dado el condicionamiento hacia el sector externo.

Esta temática fue abordada por *Santiago Macario*, quien precisó: "La necesidad de comprimir la demanda interna de bienes de consumo importados no esenciales ha sido de fácil justificación. No poseyendo capacidad de innovación tecnológica, la diversificación del perfil de la demanda final se hace en función del efecto demostración, a partir de patrones de consumo de los países de alto grado de ingreso, con estructura productiva muy diversificada y elevada y en busca de castigar ese tipo de consumo no esencial. Pero, al establecer estos aranceles elevados se estimula la producción interna de bienes protegidos. Como existe escasez interna de ciertos factores productivos, no se justifica que estos factores se dirijan a la producción de bienes que no son esenciales y a costos elevados, que no se justifican por razón de la estructura productiva del país"[382].

establecimientos hoteleros o de hospedaje.

371 Artículo 471 del Estatuto Tributario.

372 Artículo 470 del Estatuto Tributario. Telefonía celular, servicios de corretaje de reaseguros, comercialización de animales vivos y el servicio de faenas, promoción y fomento deportivo prestados por los clubes deportivos, comisiones pagadas por los servicios que se presten para el desarrollo de procesos de titularización de activos a través de universalidades y patrimonios autónomos.

373 Artículo 476 del Estatuto Tributario.

374 Ley 1607 de 2012, artículo 38, modificó al artículo 424 del Estatuto Tributario.

375 Ley 1607 de 2012, artículo 39, reformó al artículo 426 del Estatuto Tributario.

376 Ley 1607 de 2012, artículo 46, modificó al artículo 462-1 del Estatuto Tributario.

377 Ley 1607 de 2012, artículo 48 y 49, cambió al artículo 468-1 y 468-3 del Estatuto Tributario.

378 Ley 1607 de 2012, artículos 54 y 55, modificó los artículos 477 y 481 del Estatuto Tributario.

379 Ley 1607 de 2012, artículo 56 y 57, modificó al artículo 486 y 486-1 del Estatuto Tributario.

380 Ley 1607 de 2012, artículo 60, modificó al artículo 498-1 del Estatuto Tributario.

381 MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. "COORDINACIÓN DE LOS ARANCELES E IMPUESTOS INDIRECTOS INTERNOS" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III. P. 33.

382 SANTIAGO MACARIO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA, anales de la III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, realizada en México en 1972. OEA, Washington, 1973. P. 130.

Se gravan con altos aranceles los bienes y servicios que compiten con los obtenidos domésticamente. Incumbe a instrumento de las denominadas políticas proteccionistas, caracterizadas por amplia filosofía nacionalista, concepción entendida por algunos tratadistas como tendencia xenofóbica. La política arancelaria se enmarca en el entorno de la política económica internacional y tiene incidencia directa sobre la balanza de cuenta corriente, en específico respecto de la balanza comercial y de servicios.

Recurrir al arancel aduanero para pretender efectos redistributivos, podría resultar nocivo, dado que aplicar tarifas altas a importaciones suntuosas o lujosas suscitaría propiciaría la producción nacional de este tipo de bienes, y aplicar tarifas bajas sobre productos esenciales o de primera necesidad ocasionaría la entrada masiva de esta categoría de productos, que suscita competencia a los obtenidos internamente. En este sentido, *Gillis* y *McClure* aseveraron: "El propósito de coordinar los aranceles y los impuestos indirectos es lograr reducción de bienes de lujo, política de sustitución de importaciones y estabilidad de la balanza de pagos, al tiempo que se evita estímulo mal intencionado a la sustitución de importaciones. Teóricamente, estos tres objetivos podrán lograrse sin asignar instrumento particular de política a cada uno de ellos. Pero, ya que existe la tendencia a emplear indebidamente estos instrumentos, a menos que se otorgue especial atención a sus efectos, parece conveniente asignar un solo método por objetivo. Por tanto, es recomendable que se reserven los aranceles selectivos (o subsidios) para implantar la política de sustitución de importaciones y que los impuestos indirectos se empleen para gravar los bienes de lujo"[383].

En efecto, no obstante la contundencia de los argumentos, con frecuencia los países de *América Latina* utilizan los instrumentos de política económica de manera equívoca. Se emplean los aranceles para restringir el consumo suntuario, originando nocivas distorsiones en la estructura productiva, al estimular la producción doméstica de bienes conspicuos. También, se podría incurrir en error al aplicar tarifas altas de impuesto a las ventas a productos importados, sin considerar su cualidad de bienes esenciales, intermedios o suntuosos. Lo lógico es emplear la protección arancelaria para auspiciar el crecimiento de las industrias incipientes, defendiendo a la producción nacional de la competencia extranjera. En cambio, debe utilizarse al impuesto a las ventas para restringir el consumo de bienes de lujo nacionales y extranjeros.

El arancel aduanero, desde la óptica jurídica, se encuentra contemplado en norma especial, *ley marco de aduana* (*código aduanero*), que permite a la autoridad económica pública establecer las tarifas aplicables a las diferentes mercancías acorde con la dinámica de económica (coyuntura prevaleciente), que depende de las condiciones específicas de la sociedad (contexto interno) y el entorno internacional (situación externa).

A continuación se presenta la estructura y evolución del arancel aduanero en *Colombia*.

ANEXO JURÍDICO IX

El arancel aduanero consiste en gravamen ad-valoren, regido en *Colombia* por *estatuto orgánico* (*ley marco*, *régimen de aduanas* o *código arancelario*), que faculta al Gobierno Nacional ajustar los *aranceles aduaneros* mediante actos administrativos (decretos), acorde con los fenómenos económicos surgidos y las condiciones sociales prevalecientes, que ameritan la acción estatal sin tener que recurrir a la aprobación legal (trámite de leyes), siempre que se ajusten al marco general. En *Colombia* es el *Decreto 2685 de 1999*. El arancel aduanero se rige por los siguientes elementos de la obligación tributaria:

383 MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. "COORDINACIÓN DE LOS ARANCELES E IMPUESTOS INDIRECTOS INTERNOS" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo III. P. 33.

Cuadro 4.21
ARANCEL ADUANERO

Normas jurídicas:	*Decreto 2685 de 1999* (*Estatuto Aduanero*), *Decreto 19 de 2012*, *Decreto 1446 de 2011*, *Decreto 711 de 2011*, *Decreto 4809 de 2010*, *Decreto 4801 de 2010*, *Decreto 2827 de 2010*, *Decreto 2692 de 2010*, *Decreto 1769 de 2010*, *Decreto 771 de 2010*, *Decreto 459 de 2010*, *Decreto 111 de 2010*, *Decreto 4928 de 2009*, *Decreto 4584 de 2009*, *Decreto 4285 de 2009*, *Decreto 3329 de 2009*, *Decreto 1510 de 2009*, *Decreto 1039 de 2009*, *Decreto 390 de 2009*, *Decreto 270 de 2009*, *Decreto 4496 de 2008*, *Decreto 4132 de 2008*, *Decreto 3555 de 2008*, *Decreto 3273 de 2008*, *Decreto 2883 de 2008*, *Decreto 2354 de 2008*, *Decreto 2101 de 2008*, *Decreto 1530 de 2008*, *Decreto 1470 de 2008*, *Decreto 780 de 2008*, *Decreto 4879 de 2007*, *Decreto 4051 de 2007, Decreto 2942 de 2007, Decreto 2557 de 2007, Decreto 2287 de 2007, Decreto 2174 de 2007, Decreto 1541 de 2007, Decreto 1201 de 2007, Decreto 383 de 2007, Decreto 4589 de 2006* (nomenclatura común países miembros del *Acuerdo de Cartagena -NANDINA-*, *Decisión 653* de la *Comisión del Acuerdo de Cartagena*), *Decreto 1299 de 2006*, *Decreto 143 de 2006*, *Decreto 4665 de 2005*, *Decreto 4480 de 2005*, *Decreto 3600 de 2005*, *Decreto 2490 de 2005*, *Decreto 141 de 2005* (*Acuerdo de Complementación Económica No. 59*, países miembros de la *Comunidad Andina de Naciones -CAN-* y *MERCOSUR*), *Ley 939 de 2004*, *Decreto 4434 de 2004, Decreto 4431 de 2004, Decreto 4341 de 2004* (*Decisiones 381, 507 y 370* de la *Comisión del Acuerdo de Cartagena*), *Decreto 4136 de 2004, Decreto 3343 de 2004, Decreto 2373 de 2004, Decreto 1097 de 2004, Decreto 1012 de 2004, Decreto 1004 de 2004, Decreto 494 de 2004, Decreto 430 de 2004, Decreto 157 de 2004, Ley 863 de 2003, Ley 818 de 2003, Decreto 3731 de 2003, Ley 778 de 2002, Ley 788 de 2002, Decreto 3180 de 2002, Decreto 1489 de 2002, Decreto 1161 de 2002, Decreto 520 de 2001, Decreto 677 de 2001, Decreto 918 de 2001, Decreto 1232 de 2001, Decreto 1198 de 2000, Decreto 2791 de 2000* [37].
Hecho generador:	Surge por la introducción de mercancías (bienes corporales muebles: Bienes de consumo, materias primas, insumos, bienes de capital) de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional [38].
Beneficiarios:	La *Nación*, a través del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* (*Tesoro nacional*).
Responsables:	Importadores, exportadores, propietarios, poseedores o tenedores de la mercancía. También son responsables de las obligaciones aduaneras derivados por su participación: Transportadores, agentes de carga internacional, depositarios, intermediarios y declarantes.
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	El gravamen se causa por la importación o nacionalización de la mercancía.
Base gravable:	Se liquidan derechos de aduana y gravámenes arancelarios acorde con valor de la mercancía, según lo establezcan disposiciones sobre valoración aduanera [39]. Se toma como base gravable el valor FOB revelado en la declaración de importación, que debe coincidir con el contenido en la factura o contrato.
Tarifas:	Esquema de tarifas diferenciales, acorde con clasificación incluida en catálogo (nomenclatura)[40], conforme a proclividad de competir con la producción doméstica (protección a la industria nacional) y no a propósitos de equidad.

4.3 IMPUESTO DE TIMBRE

El *impuesto de timbre* en *Colombia* procede como legado de las instituciones coloniales españolas, que recaudaban el denominado impuesto de papel sellado y timbre[384], gravamen que se mantuvo en la estructura tributaria del esquema republicano.

384 ESTEBAN JARAMILLO. ESTUDIOS Y ANTOLOGÍA. 2 tomos. Cámara de Representantes, Bogotá, 1978. ESTEBAN JARAMILLO. TRATADO DE LA HACIENDA PÚBLICA. Voluntad, Bogotá, 1960. LUIS FERNANDO LÓPEZ GARAVITO. HISTORIA DE LA HACIENDA Y EL TESORO EN COLOMBIA 1821-1900. Colección Banco de la República, Bogotá, 1992. Pp. 34-37. AURA MILENA VERGAÑO RODRÍGUEZ Y PASTOR HAMLET SIERRA REYES. GENERALIDADES DEL IMPUESTO A TIMBRE EN COLOMBIA. Cuadernos de trabajo. DIAN, Bogotá, 2006.

El impuesto de timbre grava las actividades objeto de imposición acorde con las normas jurídicas que rigen el gravamen, en especial el estatuto tributario[385].

En *Colombia* el impuesto de timbre grava determinados actos protocolizados mediante documentos públicos o privados, que formalizan transferencia de riqueza, circulación de valores, obligaciones (existencia, constitución, modificación o extinción), actuaciones, trámites, salida al exterior (de personas naturales y extranjeras residentes en el país), entre otros acaecimientos. Se gravan sucesos solemnizados en documentos escritos y ejercidos de forma directa. Se grava a la persona que incurre en la actuación.

ANEXO JURÍDICO X

El impuesto de timbre dispone las siguientes características en *Colombia*:

Cuadro 4.22
IMPUESTO DE TIMBRE

Normas jurídicas:	*Decreto 624 de 1989, Decreto 4838 de 2010, Decreto 4817 de 2007, Ley 1111 de 2006, Decreto 4715 de 2005, Decreto 4344 de 2004, Decreto 3804 de 2003, Decreto 3257 de 2002, Ley 788 de 2002, Decreto 2794 de 2001, Ley 633 de 2000, Decreto 2661 de 2000, Decreto 2587 de 1999, Ley 488 de 1998, Ley 383 de 1997, Ley 223 de 1995, Ley 6 de 1992, Ley 43 de 1987, Decreto 2503 de 1987, Ley 75 de 1986, Ley 50 de 1984, Ley 9 de 1983, Ley 11 de 1983, Ley 14 de 1983, Decreto 398 de 1983, Ley 39 de 1981, Ley 20 de 1979, Ley 52 de 1977, Ley 2 de 1976, Decreto 1222 de 1976, Decreto 2821 de 1974* [41].
Hecho generador:	Otorgar, girar, aceptar, emitir o suscribir documentos objeto de gravamen[42].
Beneficiarios:	Nación (tesoro público nacional).
Responsables:	El responsable es el agente de retención, quien responde en forma solidaria con el funcionario oficial que autorice, expida, registre o tramite actos o instrumentos sometidos al impuesto, o quien, sin tener dicho carácter, desempeñe funciones públicas e intervengan en dichos hechos[43].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sus asimiladas, sociedades de hecho y entidades públicas no exceptuadas expresamente, que intervengan como otorgantes, giradores, aceptantes, emisores o suscriptores de documentos gravables, es decir, incurren en el hecho generador del tributo.
Causación:	Momento de expedirse documentos sujetos a impuesto de timbre: Cheques a pagar en *Colombia*, bonos nominativos y al portador, certificados de depósito expedidos por almacenes generales de depósito, garantías otorgadas por establecimientos de crédito, expedición y revalidación de pasaportes ordinarios, concesiones de explotación de bosques naturales con fines agroindustriales en terrenos baldíos, explotación de maderas finas, aportes a zona esmeraldera, licencias para comerciar municiones y explosivos, reconocimiento de personería jurídica, visas expedidas a extranjeros, actuaciones ejercidas ante funcionarios diplomáticos o consulares.
Base gravable:	Valor nominal del acto protocolizado, importe superior a cifra específica que se ajusta anualmente en términos de UVT, pero en casos determinados es porcentaje aplicado sobre determinada cuantía [44].
Tarifas:	Las *tarifas* se establecen acorde con el documento a gestionar [45].

4.4 IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO

Este gravamen es relativamente novedoso en el contexto institucional colombiano. Fue creado mediante *Ley 1607 de 2012*[386]. Grava la enajenación de medios de transporte (vehículos automotores, embarcaciones, aeronaves y motocicletas) y determinados servicios, como telefonía celular y consumos en restaurantes, cafeterías, pastelerías, panaderías, heladerías, fruterías, bares, tabernas, discotecas, autoservicios y servicios de alimentación.

385 Decreto 624 de 1989.

386 Ley 1607 de 2012, artículo 71 a 83 (artículos 512-1, 512-2, 512-3, 512- 4, 512-5, 512-6, 512-7, 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 y 512-13 del Estatuto Tributario).

ANEXO JURÍDICO XI

Las características del tributo nacional al consumo son las siguientes:

Cuadro 4.23
TRIBUTO NACIONAL AL CONSUMO

Normas jurídicas:	*Ley 1739 de 2014 (artículo 51), Ley 1607 de 2012*
Hecho generador:	Prestación, venta e importación al consumidor final de los siguientes productos: Servicio de telefonía móvil, venta de determinados bienes corporales muebles de producción doméstica o importados y servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías, panaderías, servicios de alimentación bajo contrato y expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo en bares, tabernas y discotecas.
Beneficiaria:	El servicio de telefonía móvil se destina a inversión social y se distribuye: 75% para plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, recreación, escenarios deportivos, atención de juegos deportivos nacionales, juegos paralímpicos nacionales, compromisos del ciclo olímpico y paralímpico adquiridos por la Nación y preparación y participación de deportistas y el restante 25% se gira al Distrito Capital y los departamentos, para que mediante convenios adelanten proyectos viabilizados con municipios y distritos, en programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo criterios del sistema general de participaciones y fomento, promoción y desarrollo de cultura y actividad artística colombiana.
Responsables:	Son responsables el prestador del servicio de telefonía móvil, el prestador del servicio de expendio de comidas y bebidas, el importador como usuario final y el vendedor de bienes sujetos al impuesto al consumo y el intermediario profesional de vehículos usados.
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento de nacionalizar el bien importado, hacer entrega material del bien, prestar el servicio o expedir cuenta de cobro, tiquete de registradora, factura o documento equivalente por parte del responsable al consumidor final. El servicio de telefonía móvil se causa en el momento de pagar el usuario.
Base gravable y Tarifas:	El servicio de telefonía móvil es gravado con tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto a las ventas. Se grava con 8% sobre el valor FOB a vehículos importados: Automóviles tipo familiar, camperos y pick-up (con valor FOB inferior a US$30.000), motocicletas, yates, barcos, embarcaciones de deporte y recreo, barcas, botes de remo, canoas; 16% a automóviles tipo familiar, camperos y pick-up (con valor FOB igual o superior a US$30.000), globos dirigibles, planeadores, aeronaves no propulsadas con motor de uso privado, helicópteros, aviones y vehículos de lanzamiento y suborbitales de uso privado; no causan el impuesto taxis, vehículos de servicio público, vehículos para el transporte de diez personas o más, vehículos para transporte de mercancía, coches ambulancias, celulares y mortuorios, motocarros de tres ruedas para transporte de carga o personas o destinados como taxis, aerodinos de enseñanza hasta de dos plazas y de servicio público, motos y motocicletas con motor hasta de 250 c. c., vehículos eléctricos no blindados, barcas de remo y canoas para uso de la pesca artesanal. La base gravable para servicios prestados por restaurantes, bares, clubes sociales, tabernas y discotecas es el valor total del consumo, incluidas comidas, precio de entrada (*cover*) y demás valores adicionales al mismo y su tarifa es 8% sobre el consumo total. El gravamen es deducible del impuesto a la renta como mayor valor del bien o servicio adquirido.

Adicionalmente, la *Ley 1739 de 2014 (artículos 69* y *70)* creó la contribución parafiscal a combustibles, como diferencial de participación, en favor del fondo de estabilización de precios de combustibles para atenuar las fluctuaciones de sus precios, conforme a las *Leyes 1151 de 2007* y *1450 de 2011*. El hecho generador es igual al del impuesto nacional al consumo, se causa cuando el precio internacional sea inferior al precio de referencia. La base gravable resulta de multiplicar la diferencia entre el precio de referencia y el precio de paridad internacional, cuando sea positiva se multiplica por el volumen del combustible reportado en el momento de venta, retiro o importación. La tarifa es 100% de la base gravable. Son sujetos pasivos los declarantes de capitales en el exterior acorde con el *artículo 43* de la *Ley 1739 de 2014.*

4.5 TRIBUTOS AL CONSUMO ESPECÍFICO

La estructura tributaria colombiana se apoya en múltiples impuestos al consumo, se resaltan:

4.5.1 IMPUESTO A LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES

Los gravámenes y rentas por licores fueron heredados del esquema fiscalista colonial. Se destacan tres tributos: Al consumo, a la venta de licores y sobretasa para el deporte y el monopolio de la producción de bebidas alcohólicas.

ANEXO JURÍDICO XII

El impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares dispone las siguientes características:

Cuadro 4.24

IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES

Normas jurídicas:	*Ley 1393 de 2010, Decreto 127 de 2010, Ley 788 de 2002*, *Decreto 1150 de 2003*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [46].
Hecho generador:	Consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.
Beneficiarios:	Departamentos y Distrito Capital [47].
Responsables:	Productores, importadores y, solidariamente, distribuidores, transportadores y expendedores al por menor, cuando no justifican la procedencia de los productos que transportan o venden [48].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Licores nacionales: 1) Para productos despachados a otros departamentos, el tributo y la participación se facturarán, liquidarán y recaudarán en el momento de salida en fábrica. 2) Para consumo en el propio departamento en el momento de entrega en fábrica o planta para venta, distribución, permuta, donación, promoción, publicidad, comisión o autoconsumo. Extranjeros: En la introducción al país, excepto tránsito hacia otros países. Las bebidas espirituosas importadas a granel para ser envasadas en el país reciben tratamiento de productos nacionales y en su nacionalización solo pagan los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar. Se aplica con base en formularios de declaración [49].
Base gravable:	Según número de grados de alcoholimétricos.
Tarifas:	Por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, se aplica por grado alcoholimétrico: $256 para productos de hasta 35 grados; $420 para productos de más de 35 grados. Los vinos de hasta 10 grados y los productos con contenido entre 2,5 y hasta 15 grados de alcoholimétricos se incluyeron en la tarifa de $256[50]. Las *tarifas* aumentan el 1 de enero de cada año acorde con la meta de inflación esperada. Participación: Los departamentos, dentro del ejercicio del monopolio de licores destilados, podrán en lugar del impuesto al consumo aplicar participación. Esta se establecerá por grado alcoholimétrico y no tendrá tarifa inferior al impuesto. La asamblea departamental podrá fijar tarifa única para todos los productos y aplicará en su jurisdicción para productos extranjeros y nacionales, incluidos los producidos por la propia entidad territorial. Dentro de la *tarifa* de la participación se deberá incorporar el IVA cedido, discriminando su valor, *Ley 788 de 2002* (*artículo 51*).

El *impuesto a la venta de licores* presenta las siguientes peculiaridades:

Cuadro 4.25

IMPUESTO A LA VENTA DE LICORES

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 1111 de 2006*, *Decreto 1150 de 2003*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [51].
Hecho generador:	Venta e importación de licores, vinos, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros[52].
Beneficiarios:	70% para el fondo de salud departamental y del Distrito Capital y 30% para financiar al deporte, en proporción al consumo en cada entidad territorial (*Decreto 1150 de 2003*, *artículos 3 y 4*) [53].
Responsables:	Productores, importadores y, solidariamente, distribuidores y transportadores; también son responsables transportadores y expendedores al por menor, cuando no justifican debidamente la procedencia de los productos que transportan o venden [54].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el *hecho generador gravado*.
Causación:	La transferencia del dominio a título gratuito u oneroso [55] y los retiros efectuados por el responsable para su uso.
Base gravable:	Número de grados alcoholimétricos que contenga el producto.
Tarifas:	Se incorporó dentro de la tarifa del *impuesto al consumo* o de la *participación* (*35% del recaudo del impuesto al consumo*).

La *sobretasa a licores para fomento del deporte* dispone de las siguientes particularidades:

Cuadro 4.26

SOBRETASA A LICORES PARA FOMENTO DEL DEPORTE

Normas jurídicas:	*Decreto 1222 de 1986*, *Decreto 1150 DE 2003*, *Ley 181 de 1995*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [56].
Hecho generador:	Venta de licores importados.
Beneficiarios:	Impuesto nacional cedido a departamentos y Distrito Capital. Se destina a fomentar el deporte e ingresa a fondo especial administrado por las juntas departamentales administradoras de deporte.
Responsables:	Importadores, solidariamente, con distribuidores [57].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Recaudo por tesoros departamentales y del Distrito Capital.
Base gravable:	Unidad de botella o envase de licor importado.
Tarifas:	$1.

El *monopolio de licores y alcoholes* cuenta con las siguientes características:

Cuadro 4.27
MONOPOLIO DE LICORES Y ALCOHOLES

Normas jurídicas:	*Constitución Política -artículo 336-, Decreto 4692 de 2005, Ley 788 de 2002, artículo 51, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -art. 54-* [58].
Hecho generador:	Hecho generador: Titularidad correspondiente a departamentos del monopolio de licores como arbitrio rentístico [59].
Beneficiarios:	Departamentos [60].
Explotación:	La producción, introducción y venta de licores destilados y alcoholes constituyen monopolio de los departamentos como arbitrio rentístico[61].

4.5.2 IMPUESTO A VENTA Y CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS

Adicionalmente, en relación con bebidas alcohólicas, existe el impuesto a venta y consumo de cervezas, sifones y refajos, también heredado de la época colonial.

ANEXO JURÍDICO XIII

El impuesto a venta y consumo de cervezas, sifones y refajos presenta las siguientes características:

Cuadro 4.28
IMPUESTO A VENTA Y CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS

Normas jurídicas:	*Normas jurídicas: Decreto 127 de 2010, Ley 863 de 2003, Ley 788 de 2002, Ley 488 de 1998, Ley 223 de 1995, Ley 181 de 1995, Decreto Reglamentario 380 de 1996, Decretos 1640 de 1996, 2141 de 1996, 3071 de 1997, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [62].
Hecho generador:	Consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas no alcohólicas [63].
Beneficiarios:	Del gravamen del 48%, 40 puntos porcentuales se orientan a ingresos corrientes de libre destinación y 8 puntos porcentuales tienen destinación específica para financiar niveles segundo y tercero de atención en salud [64].
Responsables:	Productores, importadores y, solidariamente, distribuidores; también son responsables transportadores y expendedores al por menor, cuando no justifican debidamente la procedencia de productos que transportan o venden [65].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Nacionales: Al ser transferido el producto en fábrica o planta para venta, distribución, permuta, donación, promoción, publicidad, comisión o autoconsumo. Extranjeros: Al ser introducido el producto al país, excepto en el tránsito a otros países [66].
Base gravable:	Precio de venta al detallista. Nacionales: Precio facturado a expendedores al detal en la capital del departamento donde se encuentre la fábrica, excluido el impuesto al consumo. Extranjeros: Precio en aduana, incluyendo gravámenes arancelarios, adicionado con margen comercial equivalente al 30%[67].
Tarifas:	48% corresponden a impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas y 16% referente a IVA a la cerveza (aumentó frente al 3% de la Ley 223 de 1995 y 14% en 2010). 16% para mezclas y refajos (tarifa general IVA). Las exportaciones no causan tributo (0%).

4.5.3 IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADOS

En relación con los tributos al consumo específico sobre los vicios, también se destaca el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborados, igualmente procedente del período colonial.

ANEXO JURÍDICO XIV

El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado presenta los siguientes rasgos:

Cuadro 4.29
IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO

Normas jurídicas:	*Decreto 127 de 2010, Ley 1111 de 2006, Ley 223 de 1995, Decreto 2903 de 2006, Decreto 352 del 2002, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54*[68].
Hecho generador:	Consumo en el departamento de cigarrillos y tabaco elaborado.
Beneficiarios:	Departamentos y *Distrito Capital* de *Bogotá* [69]. Este último participa del 20% del recaudo del impuesto al consumo de cigarrillo nacional (el 80% se transfiere al *departamento de Cundinamarca*) y el 100% del recaudo del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco extranjero recaudado en su jurisdicción [70].
Responsables:	Productores, importadores y, de forma solidaria, distribuidores; también son responsables transportadores y expendedores al por menor, cuando no justifican debidamente la procedencia de los productos que transportan o venden [71].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Nacionales en el momento de entrega en fábrica o para venta, distribución, permuta, donación, promoción, publicidad, comisión o autoconsumo. Extranjeros en su introducción al país, excepto en el tránsito hacia otros países.
Base gravable:	Precio de venta al público certificado semestralmente por el *DANE*, tanto para nacionales como para extranjeros.
Tarifas:	Para cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos cuyo precio de venta al público sea de $2000 o más $650 en 2010 y $700 en 2011 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido (dentro de la anterior tarifa se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte, creado por la *Ley 30 de 1971*, el 16% del valor liquidado por concepto de *impuesto al consumo*). Por cada gramo de picadura rapé o chinú es de $36 [72].

4.5.4 IMPUESTOS Y MONOPOLIOS DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR

Otro grupo de rentas y tributos que afectan a los vicios son aquellos que gravan los juegos de azar, también provenientes del régimen colonial. Entre los múltiples tributos y arbitrios rentísticos se destacan: Impuesto a premios de loterías, impuesto a loterías foráneas, monopolio de juegos de azar y suerte, impuesto a juegos de azar novedosos, impuesto a lotto en línea y lotería impresa e instantánea, monopolio de juegos de suerte y azar localizados, impuesto a juegos promocionales, ingresos por juegos de apuestas permanentes (chance), régimen de rifas de circulación en departamentos, municipios y Distrito Capital, impuesto a juegos sobre eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares e impuesto a eventos hípicos. A continuación se destacarán las características de ellos:

ANEXO JURÍDICO XV

El impuesto a premios de loterías, que presenta las siguientes condiciones:

Cuadro 4.30
IMPUESTO A PREMIOS DE LOTERÍAS

Normas jurídicas:	*Ley 643 de 2001, Decreto 1222 de 1986, Decretos 855 de 2009, 4643 de 2005, 2975 de 2004, 2483 de 2003, 1968 de 2001, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-, Sentencia C-316 de 2003* [73].
Hecho generador:	Obtener premios en concursos de loterías (impuesto a ganadores).
Beneficiarios:	Departamentos y Distrito Capital, con destino exclusivo a servicios de salud (fondos departamentales y distrital de salud) [74].

IMPUESTO A PREMIOS DE LOTERÍAS (continuación)

Responsables:	Lotería o beneficencia que efectúa el sorteo y paga los respectivos premios. Retiene el gravamen de los pagos que realiza a los favorecidos, que son los verdaderos sujetos pasivos[75].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Se retiene por la lotería responsable u operador autorizado al pagar los premios.
Base gravable:	Valor nominal del premio, descontado el impuesto de ganancias ocasionales.
Tarifas:	17% (15+2).

El impuesto a loterías foráneas dispone de las siguientes condiciones:

Cuadro 4.31
IMPUESTO A LOTERÍAS FORÁNEAS

Normas jurídicas:	*Ley 643 de 2001, Decretos 855 de 2009, 4643 de 2005, 2975 de 2004, 2483 de 2003, 1968 de 2001, 1977 de 1989, 1222 de 1986, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-, Sentencia C-316 de 2003* [76].
Hecho generador:	Venta de *loterías foráneas* en los departamentos (municipios).
Beneficiarios:	*Servicios de salud departamental* y del *Distrito Capital*. Para los recaudos logrados en *Bogotá* se destina 30,29% para el *Departamento de Cundinamarca* y 59,71% para el *Distrito Capital*[77].
Responsables:	La lotería o beneficencia que expide el sorteo incluye el gravamen en el precio de venta y lo retiene cuando despacha los billetes o fracciones a otros departamentos [78].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el *hecho generador gravado*.
Causación:	Momento que se enajena loterías foráneas por la entidad que expide los billetes o fracciones de lotería (beneficencia, lotería o sorteo) [79].
Base gravable:	Valor nominal del billete o fracción, no puede ser inferior al 75% del precio de venta al público.
Tarifas:	10% [80].

El monopolio de juegos de azar y suerte dispone los siguientes elementos:

Cuadro 4.32
MONOPOLIO DE JUEGOS DE AZAR Y SUERTE

Normas jurídicas:	*Constitución Nacional* (*artículo 336*), *Ley 788 de 2002*, *Ley 643 del 2001*, *Decreto Reglamentario 2975 de 2004*, *Ley 223 de 1995*, *Ley 10 del 1990*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [81].
Hecho generador:	Titularidad de la renta de arbitrio rentístico de juegos de azar y suerte corresponde a departamentos y Distrito Capital [82].
Beneficiarios:	Departamentos y Distrito Capital. Renta del monopolio en operación directa (realizadas por departamentos y Distrito Capital por intermedio de empresas industriales y comerciales o sociedades de capital público) [83] debe consultar los siguientes parámetros: a) Porcentaje de los ingresos brutos de cada juego deberá ser consignados en cuenta especial definida para tal fin, mientras se ejerce la transferencia al sector de salud; b) Los excedentes obtenidos en ejercicio de la operación de diferentes juegos no podrán ser inferiores a los establecidos como criterio mínimo de eficiencia [84]; c) La renta a ceder será el doce por ciento (12%) de los ingresos brutos de cada juego [85].
Responsables:	Entidad encargada del arbitrio rentístico de juegos de azar y suerte.

MONOPOLIO DE JUEGOS DE AZAR Y SUERTE (continuación)

Sujetos pasivos:	Entidades públicas, personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador del arbitrio rentístico.
Causación y explotación:	El arbitrio rentístico de loterías corresponde a departamentos y al Distrito Capital de *Bogotá*, en términos y condiciones establecidas en la ley de régimen propio que trata el *artículo 336* de la *Constitución Política*.

Los juegos de azar novedosos también generan gravamen, cuyas características son:

Cuadro 4.33
JUEGOS DE AZAR NOVEDOSOS

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 643 de 2001*, *Decreto 1659 de 2002*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-*.
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de juegos novedosos, como juegos masivos realizados por medios electrónicos, Internet u otra modalidad en tiempo real que no requiera presencia del apostador[86].
Beneficiarios:	La *Ley 643 de 2001* estableció que la distribución de rentas obtenidas por concepto de explotación de los juegos novedosos, se asignará: 80% para municipios y el Distrito Capital y 20% para departamentos generadores. El 50% de cada asignación se distribuye acorde con la jurisdicción que genera los derechos o regalías y el otro 50% conforme con los criterios de distribución del sistema general de participaciones. Se distribuyen así: a) 80% para atender oferta y demanda en la prestación de servicios de salud en cada entidad territorial; b) 7% con destino al Fondo de Investigación en Salud; c) 5% para vincular al régimen subsidiado a población de la tercera edad; d) 4% para vincular al régimen subsidiado a discapacitados, limitados visuales y con problemas en salud mental; e) 4% para vincular al régimen subsidiado en salud a la población menor de 18 años no afiliada al régimen contributivo.
Responsables:	Operador del juego [87].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento de expedir el documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego.
Base gravable:	En juegos localizados, como maquinitas o tragamonedas, está constituida por el valor correspondiente al salario mínimo diario legal vigente.
Tarifas:	5%.

Los recursos derivados del lotto en línea, lotería impresa y la instantánea también son objeto de gravamen, cuyas condiciones son:

Cuadro 4.34
LOTTO EN LÍNEA, LOTERÍA IMPRESA Y LA INSTANTÁNEA

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 643 de 2001*, *Decreto 1659 de 2002, Ley 60 de 1993*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-*.
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de juegos novedosos de lotto impreso, lotería instantánea y lotto en línea en sus diferentes esquemas [88].
Beneficiarios:	Los recursos provenientes de explotar lotto en línea, lotería impresa y lotería la instantánea, incluso sus rendimientos financieros, se destinan a financiar el pasivo pensional territorial del sector salud, a través del *Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales* (*FONPET*), en cuentas certificadas por el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* [89].

LOTTO EN LÍNEA, LOTERÍA IMPRESA Y LA INSTANTÁNEA (continuación)

Responsables:	Operador del juego [90].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego.
Base gravable:	Valor de la apuesta, estipulada en el documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego.
Tarifas:	5%.

El monopolio de juegos de suerte y azar localizados[387] cuenta con las siguientes propiedades:

Cuadro 4.35
MONOPOLIO DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR LOCALIZADOS

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 643 de 2001*, *Decreto 1659 de 2002*, *Ley 10 de 1990*, *Ley 49 de 1990*, *Ley 1607 de 2012 -art. 177-*, *Ley 1430 de 2010 -art. 54-* [91].
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar localizados [92]. Reemplazó a otros tributos a juegos y apuestas (casinos, juegos permitidos [93]) de carácter municipal y distrital.
Beneficiarios:	Municipios y distritos [94].
Responsables:	Operador [95].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento de realizar la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego [96].
Base gravable y tarifas:	Base gravable: Concesionarios u operadores autorizados para operar juegos localizados pagan a título de derechos de explotación las siguientes tarifas mensuales: 1) Máquinas tragamonedas (% de salario mínimo mensual legal vigente), así: a) Menos $500 = 30%, b) $500 en adelante = 40%, c) progresivas interconectadas = 45%. 2) Juegos de casino (en salarios mínimos mensuales legales vigentes): Mesa de casino (black jack, póker, bacará, craps, punto y banca, ruleta) = 4,3. Otros juegos diferentes (en salarios mínimos mensuales legales vigentes): Esferódromos, entre otros = 4, 4. Salones de bingo[97] (en salarios mínimos mensuales legales vigentes): a) Municipios menores de 100.000 habitantes y cartones hasta $250, tarifa por silla = 1, b) municipios menores de 100.000 habitantes y cartones de más de $250, tarifa por silla = 1.5, c) municipios mayores de 100.000 habitantes y cartones hasta $250, tarifa por silla = 1, d) cartones de más de $250 hasta $500, tarifa por silla = 1.5, e) cartón de más de $500, tarifa por silla = 3, f) sillas simultánea interconectadas = se suma un salario mínimo diario legal vigente en cada ítem anterior. 5) Demás juegos localizados = 17% de ingresos brutos.

387 El monopolio rentístico de juegos localizados puede ser operado por terceros, previa autorización y suscripción de contratos de concesión con el municipio y distrito.

El impuesto a juegos promocionales dispone de las siguientes particularidades:

Cuadro 4.36
IMPUESTO A JUEGOS PROMOCIONALES

Normas jurídicas:	*Ley 1450 de 2010* (*artículo 420*, *literal d*), *Ley 788 de 2002*, *Ley 643 de 2001*, *Decreto 493 de 2001*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-*.
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de juegos de promoción (suerte y azar, excepto loterías)[98].
Beneficiarios:	La Nación (*ETESA*) apoyada en la asociación de departamentos y el Distrito Capital, explota los juegos de promoción en el ámbito nacional y autoriza su realización. Los juegos de promoción del orden departamental y municipal son explotados y autorizados por sociedad de capital público departamental.
Responsables:	Operador de juegos de promoción [99].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento de expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que otorga derecho a participar en el juego.
Base gravable:	Valor total del plan de premios.
Tarifas:	14% del valor total del plan de premios.

Los ingresos por juegos de apuestas permanentes (chance), cuentan con las siguientes peculiaridades:

Cuadro 4.37
INGRESOS POR JUEGOS DE APUESTAS PERMANENTES (CHANCE)

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002, Ley 643 de 2001, Decreto 855 de 2009, Decreto 4643 de 2005, Decreto 2975 de 2004, Decreto 2483 de 2003, Decreto 1350 de 2003, Decreto 1968 de 2001*, *Ley 57 de 1993, Decreto 1977 de 1989, Decreto 1222 de 1986, Decreto 1736 de 1986*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [100].
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de juegos de apuestas permanentes [101].
Beneficiarios:	Corresponde a departamentos y al Distrito Capital la explotación del juego de apuestas permanentes o chance, como arbitrio rentístico [102].
Responsables:	Operador del juego [103].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Emisión de formularios para efectuar juegos de apuestas permanentes[104].
Base gravable:	Ingresos totales menos gastos administrativos, si se ofrece directamente. Ingresos brutos si es concesionado [105].
Tarifas:	5%.

El régimen de rifas de circulación departamental, municipal y en distrito capital tiene las siguientes consideraciones:

Cuadro 4.38
RIFAS DE CIRCULACIÓN DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL Y DISTRITO CAPITAL

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 643 de 2001, Decreto 1659 de 2002, Decreto 1968 de 2001*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [106].
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de rifas [107].
Beneficiarios:	Corresponde a arbitrio rentístico a favor de departamentos, municipios, Distrito Capital de *Bogotá* y Nación (*Empresa Territorial para la Salud, ETESA*) [108].
Responsables:	Responsable: Operador de la rifa [109].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento de la autorización, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego [110].
Base gravable:	Ingresos brutos de boletería vendida [111].
Tarifas:	14%.

Los juegos sobre eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares asimismo están obligados a pagar tributo, con las siguientes peculiaridades:

Cuadro 4.39
JUEGOS SOBRE EVENTOS DEPORTIVOS, GALLÍSTICOS, CANINOS Y SIMILARES

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 643 de 2001, Decreto 1659 de 2002*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-*.
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de juegos sobre resultados de eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares [112].
Beneficiarios:	De los recursos recaudados por este concepto, incluso rendimientos financieros, se distribuye entre municipios y distritos acorde con los porcentajes de distribución aplicados en el sistema general de participaciones para el sector salud.
Responsables:	Operador del juego [113].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego [114].
Base gravable:	Valor de la apuesta, del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego.
Tarifas:	5%.

También los eventos hípicos causan tributo, con las siguientes propiedades:

Cuadro 4.40
TRIBUTO A EVENTOS HÍPICOS

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 643 de 2001, Decreto 1659 de 2002*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-*.
Hecho generador:	Circulación, venta u operación de apuestas hípicas.
Beneficiarios:	Los derechos derivados de apuestas hípicas y sus rendimientos financieros, previa deducción del 7% con destino al Fondo de Investigaciones en Salud, son propiedad de municipios y distritos, según localización [115].
Responsables:	Operador [116].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego [117].
Base gravable:	Ingresos brutos [118].
Tarifas:	Apuestas hípicas nacionales pagan como derechos de explotación el 2% de sus ingresos brutos. Apuestas hípicas sobre carreras foráneas pagan como derechos de explotación el 15% de sus ingresos brutos. Si el operador de apuestas hípicas nacionales explota apuestas hípicas sobre carreras foráneas paga como derechos de explotación el 5% de los ingresos brutos.

Además de los gravámenes a los vicios, heredados del esquema del Estado alcabalero colonial, existen múltiples tributos al consumo específico, se destacan:

4.5.5 GRAVÁMENES A HIDROCARBUROS

En *Colombia* los hidrocarburos han sido ampliamente gravados. Han existido frecuentes modificaciones y amplia evolución, que permite concluir que tradicionalmente existe gran inestabilidad jurídica en esta materia. En la actualidad persisten tres tributos: Impuesto global a gasolina y ACPM, sobretasa a la gasolina motor y ACPM y sobretasa nacional a la gasolina motor y al ACPM.

ANEXO JURÍDICO XVI

El impuesto global a gasolina y ACPM resultó de fusionar varios gravámenes a hidrocarburos[388]. El gravamen resultó de unificar cuatro tributos: Impuesto a la gasolina y ACPM (del orden nacional, *Ley 6 de 1992*), contribución para la descentralización (de carácter municipal, *Ley 6 de 1992*), impuesto al consumo de gasolina motor (de propiedad de departamentos y del Distrito Capital, *Decreto 1222 de 1986* y *Ley 14 de 1983*) y subsidio a gasolina motor (del orden departamental y del Distrito Capital, *Decreto 1222 de 1986* y *Ley 14 de 1983*). Sus principales elementos son:

388

Cuadro 4.41
IMPUESTO GLOBAL A GASOLINA Y ACPM

Normas jurídicas:	*Ley 223 de 1995, Ley 681 de 2001, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [119].
Hecho generador:	Consumo de gasolina motor.
Beneficiarios:	73,3% (nación, reemplaza al impuesto a la gasolina y ACPM), 25,6% (municipios, para cubrir transferencias a municipios, reemplaza a la contribución para descentralización) y 1,1% (departamentos y *Distrito Capital de Bogotá*, reemplaza al impuesto al consumo de gasolina motor y al subsidio a gasolina motor) [120].
Responsables:	Productores, importadores y, solidariamente, distribuidores [121].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	En el momento de venta, al emitir la factura; en el consumo propio al retirar el producto; en la importación al efectuarse la nacionalización.
Base gravable:	Precio del galón de gasolina regular, gasolina extra y ACPM.
Tarifas:	$503.62 por galón de gasolina regular, $579.17 por galón de gasolina extra y $333.79 por galón de ACPM. Exención para diesel marino, full oil y aceites vinculados [122].

Las características de la sobretasa a la gasolina motor y ACPM son:

Cuadro 4.42
SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y ACPM

Normas jurídicas:	*Ley 448 de 1998, Ley 689 de 2001, Ley 788 de 2002, Ley 1607 de 2012 -artículo 177-, Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [123].
Hecho generador:	Consumo de gasolina motor extra y corriente nacional e importada en jurisdicción del departamento, distrito y municipio y consumo de *ACPM* nacional o importado en cada departamento o el *Distrito Capital de Bogotá*.
Beneficiarios:	Departamentos, distritos y municipios [124]. En el consumo de *ACPM* la beneficiaria es la Nación y cede el 50% a departamentos.
Responsables:	Distribuidores mayoristas, productores e importadores de gasolina motor extra y corriente y ACPM, cuando venden a distribuidores minoristas o consumidores o cuando retiran para su consumo propio. El tributo se traslada a consumidores (sujetos pasivos), se convierte en mayor precio del producto.
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Cuando el distribuidor mayorista, productor o importador enajena gasolina motor extra y corriente y ACPM al distribuidor minorista o al consumidor final o la retira para su propio consumo. Existe obligación por parte de los responsables del tributo de declarar y pagar la sobretasa al ente territorial.
Base gravable:	Precio de referencia de venta al público del galón de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, acorde con certificación mensual expedida por el *Ministerio de Minas y Energía*.
Tarifas:	Para el *Distrito Capital* hasta el 20%. Para otros distritos y municipios no podrá ser inferior al 14% y superior al 15%, para los departamentos el mínimo es 4% y el máximo 5% [125] y, de cobrarse mínimas, para la Nación el mínimo es 1% y el máximo 2%, sin sobrepasar el total del 20%. Exención: 0% a gasolina exportada.

La *sobretasa nacional a la gasolina motor y al ACPM* dispone las siguientes peculiaridades:

Cuadro 4.43
SOBRETASA NACIONAL A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Decreto 1150 de 2003*, *Ley 488 de 1998*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [126].
Hecho generador:	Consumo de gasolina motor y ACPM nacional o importado, en jurisdicción de departamentos o *Distrito Capital*.
Beneficiarios:	Del recaudo por concepto de gasolina motor se destina 18,5% para el distrito o municipio y 6,5% para el departamento; en el *Distrito Capital* todo el recaudo (25%) se destina a este[127]. De lo recaudado por ACPM, la mitad se destina a la Nación para el mantenimiento de la red vial nacional y el otro 50% para los departamentos y el *Distrito Capital* para atender su propia red vial.
Responsables:	Productores, importadores y, solidariamente, distribuidores [128].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Cuando el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor o el ACPM al distribuidor minorista o consumidor final o la retira para su propio consumo [129].
Base gravable:	Valor de referencia de venta al público del galón de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, acorde con la certificación mensual que efectúe el *Ministerio de Minas y Energía* [130].
Tarifas:	Hasta el 25% para la gasolina motor y 6% para el ACPM.

4.5.6 IMPUESTO A LAS VENTAS POR SISTEMA DE CLUBES

Otro gravamen que afecta al consumo específico es el impuesto a las ventas por sistema de clubes, que históricamente han venido cobrando la Nación y los municipios.

ANEXO JURÍDICO XVII

Los elementos del impuesto a las ventas por sistema de clubes son:

Cuadro 4.44
IMPUESTO A LAS VENTAS POR SISTEMA DE CLUBES

Normas jurídicas:	*Decreto 1333 de 1986*, *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*) [131].
Hecho generador:	Enajenación de mercancías por el sistema denominado de clubes y financiación de la mercancía vendida a compradores que conforman el club.
Beneficiarios:	La Nación y los municipios y distritos.
Responsables:	Persona que efectúa venta de mercancías por el sistema de clubes. Se traslada al comprador de mercancías por el sistema de clubes.
Sujetos pasivos:	Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento que resulten favorecidos los usuarios del sistema de clubes[132].
Base gravable:	El sistema de ventas por club está sometido a dos impuestos: Nacional y municipal. Para el impuesto nacional la base gravable es el valor de los artículos a entregar y para el impuesto municipal la base gravable es el valor de la financiación del club.
Tarifas:	La define cada municipio. En *Medellín* la tarifa se determina por la siguiente operación aritmética: 1) Impuesto nacional: Valor serie X (-10%) X 2% X (No. cuotas - 1) X No. de series. 2) Impuesto municipal: 10% de la serie X 100 talonarios X 10% X No. de series [133].

4.5.7 TRIBUTOS A REGISTRO Y ANOTACIÓN

Corresponde a tres gravámenes: Impuesto de registro, impuesto de anotación y sobretasa a los impuestos de registro y anotación. Tributos también heredados del régimen absolutista colonial:

ANEXO JURÍDICO XVIII

El impuesto de registro, que tiene las siguientes connotaciones:

Cuadro 4.45
IMPUESTO DE REGISTRO

Normas jurídicas:	*Ley 1607 de 2012, Ley 223 de 1995*, *Ley 788 de 2002*, *Decreto 352 de 2002, Ley 549 de 1999*, *Ley 488 de 1998*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-*.
Hecho generador:	Inscripción de actos, contratos y negocios jurídicos documentales, cuyos beneficiarios sean particulares y deban registrarse en oficinas de registros de instrumentos públicos o en cámaras de comercio[134].
Beneficiarios:	Departamentos y *Distrito Capital* de *Bogotá*[135].
Responsables:	Oficinas de registro de instrumentos públicos, cámaras de comercio o tesorerías municipales.
Sujetos pasivos:	Particulares contratantes y beneficiarios del acto o providencia sometida a registro[136]. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el *hecho generador gravado*.
Causación:	En el momento de solicitud de la inscripción de actos, contratos y negocios jurídicos documentales en oficinas de registros o cámaras de comercio [137].
Base gravable:	Es de dos clases, según el documento objeto de registro: 1. Sin cuantía: Acuerdo con la naturaleza de los mismos[138]. 2. Con cuantía: Valor incorporado en el documento que contiene el acto, contrato o negocio jurídico. En inscripción de contratos de constitución de sociedades, de reformas estatutarias o actos que impliquen incremento del capital social o capital suscrito la base gravable es el valor total del respectivo aporte, incluyendo el capital social o capital suscrito y la prima en colocación de acciones o cuotas sociales [139]. En actos, contratos o negocios jurídicos sujetos en que participen entidades públicas y privadas la base gravable está constituida por el 50% del valor incorporado en el documento. En actos, contratos o negocios jurídicos referidos a bienes inmuebles, el valor no podrá ser inferior al avalúo catastral, auto-avalúo, valor del remate o adjudicación, según el caso.
Tarifas:	Fijadas por las asambleas departamentales a iniciativa de gobernadores, acorde con los siguientes parámetros: Entre 0,5 y 1% para actos, contratos o negocios jurídicos con cuantías sujetas a registro en oficinas de registros; entre 0,3 y 0,7% para actos, contratos o negocios jurídicos con cuantías sujetas a registro en cámaras de comercio, distintos de los que impliquen constitución con o incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades; entre 0,1 y 0,3% para actos, contratos o negocios jurídicos con cuantías sujetas a registro en cámaras de comercio, que impliquen constitución con o incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades; entre 2 y 4 salarios mínimos diarios legales para actos, contratos o negocios jurídicos sin cuantía sujetas a registro en oficinas de registros o cámaras de comercio. Exención (0%) a entidades públicas o estatales.

4.5.7.1 IMPUESTO DE ANOTACIÓN

Otro tributo análogo al anterior es el impuesto de anotación, que dispone las siguientes condiciones:

Cuadro 4.46
IMPUESTO DE ANOTACIÓN

Normas jurídicas:	*Ley 9 de 1989*, *Ley 44 de 1990*, *Ley 788 de 2002*, *Decreto 1222 de 1986*, *Decreto 1893 de 1994*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [140].
Hecho generador:	Diferentes documentos y actos protocolizados ante notario público.
Beneficiarios:	Fondos seccionales de salud departamentales y del *Distrito Capital* [141].
Responsables:	Notarías públicas.
Sujetos pasivos:	Particulares que inscriben documentos o actos realizados ante notario público. Son *sujetos pasivos* las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento de solicitud de inscripción de documentos y actos ante notario público.
Base gravable:	Cuantía de diferentes documentos y actos realizados ante notario público.
Tarifas:	Variadas, establecidas en valores nominales de acuerdo con cada acto, establecidas por la asamblea departamental.

4.5.7.2 SOBRETASA A LOS IMPUESTOS DE REGISTRO Y ANOTACIÓN

También se cobra la sobretasa a los impuestos de registro y anotación, que dispone las siguientes características:

Cuadro 4.47
SOBRETASA A LOS IMPUESTOS DE REGISTRO Y ANOTACIÓN

Normas jurídicas:	*Ley 788 de 2002*, *Ley 44 de 1990*, *Ley 9 de 1989*, *Decreto 1222 de 1986*, *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*)[142].
Hecho generador:	Documentos y actos registrados o gestionados en oficinas de registros de instrumentos públicos, cámaras de comercio o ante notario público.
Beneficiarios:	Beneficiarios: Departamentos y Distrito Capital.
Responsables:	Oficinas de registro de instrumentos públicos, cámaras de comercio, o tesorerías municipales y notarías públicas.
Sujetos pasivos:	Particulares que registran documentos o actos en oficinas de registros de instrumentos públicos o en cámaras de comercio o los inscriben ante notario público. Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento de cancelación de los impuestos de registro y anotación.
Base gravable:	Total de impuesto liquidado de registro y anotación.
Tarifas:	10%, como recargo sobre los impuestos liquidados de registro y anotación.

4.5.8 IMPUESTO A ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

Asimismo, se destacan los *impuestos a espectáculos públicos*, que incluye dos gravámenes: Al *deporte* y a la cultura[389]. Las peculiaridades de estos tributos se desarrollan a continuación:

389 También existió el impuesto al cine. La Ley 55 de 1985, artículo 15 (declarado exequible, excepto los incisos 3 y 4, por la Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 072 de 1986, magistrado ponente Jaime Pinzón López), estipuló la instauración de tributo al cine, con tarifa del 16% del valor neto de la boleta de ingreso a salas de exhibición cinematográfica, para fomentar y desarrollar la industria cinematográfica; se distribuía: 8,5 puntos en favor del fondo-cuenta especial denominado Fondo de Fomento Cinematográfico, gestionado por la Compañía de Fomento Cinematográfico, FOCINE (artículo 65 de la Ley 49 de 1990), para financiar en exclusivo programas culturales y artísticos, y los otros 7,5 puntos para beneficio de productores, distribuidores y exhibidores de cortometrajes nacionales; existían disposiciones especiales en

ANEXO JURÍDICO XIX

El gravamen a espectáculos públicos para la cultura tiene las siguientes singularidades:

Cuadro 4.48
TRIBUTO A ESPECTÁCULOS PÚBLICOS PARA LA CULTURA

Normas jurídicas:	*Ley 508 de 1999*, *Ley 397 de 1997*, *Decreto 1333 de 1986*, *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*) [143].
Hecho generador:	Adquisición de boletas para asistir a espectáculos públicos [144].
Beneficiarios:	Municipios y distritos, con destino exclusivo a fomentar actividades artísticas y culturales [145].
Responsables:	Persona natural o jurídica autorizada para efectuar espectáculos públicos.
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Se incluye en el precio de la boleta para asistir a espectáculos públicos.
Base gravable:	Precio de boleta de ingreso al espectáculo público.
Tarifas:	10%, exención (0%) a eventos de carácter cultural.

El impuesto a espectáculos públicos para el deporte dispone las siguientes peculiaridades:

Cuadro 4.49
IMPUESTO A ESPECTÁCULOS PÚBLICOS PARA EL DEPORTE

Normas jurídicas:	*Ley 508 de 1999*, *Ley 397 de 1997*, *Ley 181 de 1995*, *Decreto 1333 de 1986*, *Ley 6 de 1992*, *Ley 50 de 1984*, *Ley 49 de 1983*, *Ley 2 de 1976*, *Ley 1607 de 2012 -artículo 177-*, *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [146].
Hecho generador:	Adquisición de boletas para asistir a espectáculos públicos [147].
Beneficiarios:	Municipios y distritos, con destino a construcción, administración, mantenimiento y adecuación de escenarios deportivos [148].
Responsables:	Personas naturales o jurídicas gestoras del espectáculo [149].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento en que se paga la boleta para asistir a espectáculos públicos[150].
Base gravable:	Valor total al público de cada boleta de entrada a espectáculo público, excluidos impuestos indirectos que hagan parte de dicho valor.
Tarifas:	10%, exención (tarifa de 0%) a eventos culturales [151].

4.5.9 IMPUESTOS AL DEGÜELLO DE GANADO

Está constituido por dos tributos: Impuesto a degüello de ganado mayor e impuesto a degüello de ganado menor. Sus características se presentan a continuación:

la aplicación del tributo. Luego, la Ley 49 de 1990, artículo 63, consagró reformas al impuesto al cine: Gravó con tarifa del 12% el servicio de exhibición cinematográfica con propósito comercial; determinó que el impuesto al cine se gestionara con el régimen aplicable al impuesto sobre las ventas, salvo en su destino; precisó que la base gravable era el precio del derecho de ingreso; dedujo lo pagado por concepto de tres gravámenes (artículo 64 de la Ley 49 de 1990, artículo 462-1 del Estatuto Tributario): a) Fomento al deporte (Ley 30 de 1971), b) espectáculos públicos (Ley 33 de 1968) y c) fondo de pobres (Ley 97 de 1913); otorgó destinación específica al impuesto a exhibición cinematográfica en beneficio del Fondo de Fomento Cinematográfico administrado por la Compañía de Fomento Cinematográfico, FOCINE (artículo 65 de la Ley 49 de 1990). Este tributo fue eliminado, al derogarse el artículo 63 de la Ley 49 de 1990 por el artículo 140 de la Ley 6 de 1992.

ANEXO JURÍDICO XX

El impuesto a degüello de ganado mayor incluye los siguientes elementos:

Cuadro 4.50
IMPUESTO A DEGÜELLO DE GANADO MAYOR

Normas jurídicas:	*Decreto 1222 de 1986*, *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*) [152].
Hecho generador:	Sacrificio de ganado mayor (bovino) en jurisdicción del departamento.
Beneficiarios:	Departamentos.
Responsables:	Propietario o poseedor del ganado mayor (bovino) a sacrificar [153].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento que se ejerce el sacrificio del ganado mayor.
Base gravable:	Fijada libremente por los departamentos [154].
Tarifas:	Fijadas por las asambleas departamentales [155].

El impuesto a degüello de ganado menor incluye los siguientes aspectos:

Cuadro 4.51
IMPUESTO A DEGÜELLO DE GANADO MENOR

Normas jurídicas:	*Decreto 1333 de 1986*, *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*) [156].
Hecho generador:	Sacrificio de ganado menor [157], en mataderos oficiales u otros autorizados por el gobierno municipal o distrital.
Beneficiarios:	Municipios y distritos.
Responsables:	Propietario, poseedor o comisionista que efectúe sacrificio de ganado menor (porcino, ovino, caprino, conejos, aves de corral, etc.).
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Momento que se ejerce el sacrificio del ganado menor o especies menores. Se aplica por res inmolada.
Base gravable:	Fijada libremente por municipios y distritos [158].
Tarifas:	Fijada por municipios y distritos [159].

4.5.10 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE OBRA PÚBLICA PARA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Existe también la contribución especial de obra pública para seguridad y convivencia, que cuenta con las siguientes propiedades:

ANEXO JURÍDICO XXI

Cuadro 4.52
CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE OBRA PÚBLICA PARA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Normas jurídicas:	*Constitución Política* (*artículos 338*), *Decreto 399 de 2011*, *Ley 1421 de 2010* (*artículos 1, 6 y 7*), *Ley 1106 de 2006* (*artículo 6*), *Decreto 2170 de 2004*, *Ley 782 de 2002* (*artículos 37* y *38*), *Ley 548 de 1999* (*artículos 1 y 3*), *Ley 418 de 1997* (*artículos 119 a 122*), *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010* (*artículo 54*)[160].
Hecho generador:	Suscripción de contrato y adiciones de obras públicas con entidad de derecho público[161].
Beneficiarios:	Fondos departamental de seguridad y convivencia ciudadana *(FONSET),* para contratos y convenios suscritos en el ámbito departamental y fondos municipales o distritales de seguridad y convivencia ciudadana *(FONSET),* para contratos y convenios suscritos en el ámbito distrital y municipal. También, el Fondo de seguridad y convivencia ciudadana *(FONSECON),* administrado por el *Ministerio del Interior*, para contratos y convenios suscritos por la Nación[162].
Responsables:	Persona natural o jurídica que suscribe contratos de obras públicas (construcción, operación o mantenimiento de vías) o de adición al valor existente con entidad estatal (ente de derecho público) del orden nacional, departamental, distrital o municipal (según estructura administrativa a la que pertenece la entidad contratante)[163].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Es requisito para pagar anticipos y cancelar cuentas de cobro al contratista.
Base gravable y tarifas:	Valor total de contrato o adición de obras públicas, incluidos ajustes: 5%. Recaudo bruto que genere la concesión: 0,25%. Concesiones otorgadas por entidades territoriales con propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones: 0,3%.

4.5.11 IMPUESTO NACIONAL PARA EL TURISMO COMO INVERSIÓN SOCIAL

Este gravamen se aplica a extranjeros que ingresan al país con el fin de recaudar recursos para fomentar la infraestructura turística de carácter social.

ANEXO JURÍDICO XXII

El impuesto nacional para el turismo como inversión social, incorpora los siguientes elementos:

Cuadro 4.53
IMPUESTO NACIONAL AL TURISMO

Normas jurídicas:	*Ley 1101 de 2006, artículos 4* a *3, Ley 1450 de 2011*, *Ley 1607 de 2012* (*artículo 177*), *Ley 1430 de 2010 -artículo 54-* [164].
Hecho generador:	Ingreso al territorio colombiano de extranjeros en transporte aéreo internacional.
Beneficiarios:	Destino a la promoción y competitividad del turismo social, a través de la Nación, *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* (*Tesoro nacional*).
Responsables:	Empresas que presten de manera regular el servicio de trasporte aéreo internacional de pasajeros con destino a *Colombia*.
Sujetos pasivos:	Personas naturales extranjeras, que ingresan a *Colombia*, en transporte aéreo de tráfico internacional.
Causación:	Debe ser incluido por las empresas que presten de manera regular el servicio de trasporte aéreo internacional de pasajeros con destino a *Colombia* en el valor de tiquetes o pasajes aéreos. Su pago se hace trimestralmente.
Base gravable:	Ingresos operacionales [165].
Tarifas:	US$15; 0% (exenciones definidas por ley) [166].

4.5.12 CONTRIBUCIONES PARA EL FOMENTO AGROPECUARIO Y PESQUERO

El esquema de contribuciones parafiscales con propósitos de fomento agropecuario, no obstante ser anteriores, encuentran sustentáculo en la filosofía contemporánea de *Douglass North*[390], conocida como nuevo institucionalismo, que propugna por colectivos reglados, armónicos y sistémicos, que impulsen su progreso partiendo de costumbres autónomas y no formales hasta alcanzar su institucionalidad, al establecer reglas de índole coercitivas, orientadas a su cumplimiento por determinada colectividad homogenizada en determinada característica, por ejemplo: Ejercer actividades productivas en campos como café, arroz, ganadería, algodón, pesca, etc. Así, se cimienta estructura para facilitar la conectividad de los diferentes agentes participantes para brindar atención a sus diversos problemas para ser afrontado de manera solidaria y lograr oportunidades de aunar esfuerzos, producir a escalas, evitar asimetrías al compartir información y reducir expectativas e incertidumbres. Este marco ideológico se orienta a desplegar decisiones fehacientes y fructuosas. Las instituciones determinan las pautas o reglas de juego que encauzan las actuaciones al interior de las asociaciones, siempre propugnando por situaciones favorables para los miembros del colectivo[391].

El objetivo básico de las contribuciones para-fiscales o cuotas para el fomento agropecuario y pesquero es el desarrollo económico, que procura desempeñar doble propósito: Distribución equitativa de ingresos y riqueza (favorecer al campesino o pequeño productor agropecuario) y crecimiento económico (auspiciar progreso en la actividad productiva). Los tratadistas en la vida práctica controvierten los resultados alcanzados frente a los propósitos pretendidos. En general, se ha beneficiado a élite poderosa de cada gremio agrícola y pecuario y, en contraste, afectando al pequeño productor y en materia de avance de cada subsector no se han logrado resultados satisfactorios.

Es necesario subrayar que las contribuciones agropecuarias y pesqueras, al igual que otras dedicadas a distintas actividades económicas (turismo, industria, minería, intermediación financiera, etc.) se enmarcan dentro del concepto de fomento económico (estímulo a la producción, que impulsa el auge económico) y no el desarrollo social (orientada a grupos más necesitados de la sociedad -indigentes, pobres, grupos vulnerables- y a resolver necesidades básicas insatisfechas). Desde este punto de vista, los que pretenden el fomento económico procuran propósitos de crecimiento económico y los encausados al desarrollo social promueven objetivos de equidad y justicia social. Solo los programas de fomento económico tendrían incidencias distributivas cuando se orientan a grupos sociales de bajos o precarios ingresos, como estímulos al empleo, a pequeños productores, usuarios o consumidores, a productores afectados por situaciones recesivas en la economía, a mitigar escenarios de riesgos, a atenuar efectos nocivos originados por cambios climáticos, a aliviar coyunturas conexas a desastres naturales, a favorecer a grupos vulnerables, es decir, a ejercer acciones sociales, que no es el fin primordial de estos instrumentos. Más aun, algunos tratadistas consideran que los efectos de estos recursos son en algunos casos iniquitativos, dado que favorecen a élites gremiales, grupos poderosos de los sectores económicos.

Estas contribuciones se incorporan dentro del concepto de rentas parafiscales. La parafiscalidad incorpora varias características[392]: Posee destinación específica[393]; se convierte en patrimonio de afectación, es

390 DOUGLASS CECIL NORTH. *INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE.* Cambridge University Pres, New York, 1990.

391 Ver también: DIEGO PIZANO SALAZAR. EL CAFÉ EN LA ENCRUCIJADA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS. Alfaomega, Bogotá, 2001. SANTIAGO SILVA RESTREPO. "INSTITUCIONES, GARANTÍAS DE COMPRA Y BENEFICIOS PARA EL CAFICULTOR EN COLOMBIA". Tesis presentada para optar al título de Maestría en Economía conferido por la Universidad Javeriana. Director EDGAR VILLA PÉREZ. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

392 Ver: NELLY PATRICIA RAMOS HERNÁNDEZ. "*CONTRIBUCIONES PARAFISCALES: GREMIOS EMPRESARIALES*". *Concepto 62617 de 2010*. Radicado 44219. Ministerio de Protección Social, Bogotá, 2010. Ver: *Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994*. Magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell*. Ver: *Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 1421 de 2002*. Consejera ponente: *Susana Montes de Echeverri*.

393 No obstante que fueron eliminadas las rentas atadas o con destinación específica por el artículo 359 de la Carta Política, ese mismo artículo estableció excepciones: Las de índole social o destinadas a inversión social, las correspondientes al régimen de seguridad social o asignadas a entidades de previsión social, las autorizadas por la propia Constitución a favor de entes territoriales y las existentes en normas anteriores en favor de las antiguas intendencias y comisarías. La destinación de estos recursos es hacia el fomento económico y social, que se incluiría como inversión social. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-590 de 1992, magistrado ponente: Simón Rodríguez Rodríguez, decidió sobre la inconstitucionalidad del inciso 3 del artículo 3 de la Ley 7 de 1991, que confería destinación específica a recursos provenientes de aranceles y otros gravámenes a las importaciones a algunas entidades públicas, considerándolo violatorio de lo dispuesto por el artículo 359 de la Carta

decir, se revierte en favor de grupo específico (colectivo), que es el mismo que lo paga[394]; es de carácter específico o singular[395]; es de índole excepcional[396]; su naturaleza es coercitiva u obligatoria[397]; su gestión se puede ejercer mediante entes privados[398].

Desde el punto de vista de los objetivos de crecimiento económico las contribuciones para-fiscales ejercen importantes propósitos. No obstante, desde la óptica de la equitativa distribución de los ingresos y riqueza existe gran controversia sobre sus resultados, en el sentido que las entidades gremiales que gestionan estos recursos están constituidas por élites poderosas, que usufructúan los beneficios de los recaudos de las cuotas, al cederse a la entidad gremial la administración de los fondos de fomento. Existen amplias críticas a las orientaciones de las *políticas públicas* de estos subsectores agropecuarios, que afectan de forma perjudicial a productores (familias pobres en muchas oportunidades) y favorecen a grupos económicos poderosos, a través de créditos blandos y auxilios mimetizados de diferente forma. Desde la orientación social, se rescata la incidencia en la generación de fuentes de trabajo. En general, los propósitos son razonables y lógicos, que de cumplirse a cabalidad generarían resultados plausibles. Por ello, la idea no es acabar con las cuotas de fomento agropecuario, si no corregir sus deficiencias y asegurar mejor supervisión, a través de mecanismos certeros de control, seguimiento y evaluación. La *Contraloría General de la República*, en múltiples ocasiones, ha señalado acciones anacrónicas ejercidas por los administradores de fondos de fomento, en ciertas oportunidades situaciones aberrantes, que deberían originar efectos punitivos, para evitar su repetición y servir como escarmiento social[399]. Sin embargo, no se han conocido secuelas ejemplarizantes.

En este sentido, en *Colombia* se han promulgado normas jurídicas que instituyen contribuciones parafiscales a grupos económicos específicos, no ingresan al presupuesto público, son administradas por asociaciones gremiales, su pago es de índole obligatorio y su inversión es de carácter sectorial.

ANEXO JURÍDICO XXIII

Los *artículos 38* y *39* de la *Constitución Política* autorizaron la conformación de entidades gremiales o asociaciones empresariales con finalidades de fomento y salvaguardia de su propio sector económico, si se someten al orden legal y a los preceptos institucionales. Asimismo, la *Carta Política* en el *numeral 12* de su *artículo 150* dispuso como competencia del *Congreso de la República*: "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales en casos y condiciones que establezca la ley"[400].

Política, por no destinarse a las excepciones autorizadas por el artículo 359 de la Constitución Política.

394 El recaudo posee destinación sectorial. Se revierte en beneficio de determinado sector agropecuario o pesquero. No confiere al ciudadano el derecho a exigir al Estado la prestación de determinado servicio o la trasferencia de bien estipulado. Los recursos no ingresan al tesoro público o arca común del Estado. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-490 de 1993, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero, determinó: "Son extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser invertidos en el propio sector con exclusión del resto de la sociedad".

395 La parafiscalidad afecta el tributo a determinado y único grupo social o económico, por ello dispone la condición de singular y es de índole específica porque se destina a esa misma colectividad. El sujeto pasivo del tributo es determinado colectivo social, que es el propio beneficiario. Grava a colectividad específica, que corresponde a renglón económico. Los recaudos obtenidos se inviertan solo en provecho de ese grupo económico, gremio o sector económico. Los recursos recaudados se revierten en favor del mismo grupo social que los genera. El contribuyente es el mismo beneficiario. La presencia de la figura de la asociación empresarial es autorizada por la Carta Política, en su artículo 39.

396 En cuanto se causa por factores eventuales y no por condiciones habituales, usuales o de cumplimiento permanente, conforme lo estipula con la propia Constitución Política, en su artículo 150, numeral 12.

397 Resulta del mandato de la ley, que sujeta a su forzoso cumplimiento. Es fruto de la soberanía fiscal. En concordancia con el artículo 338 de la propia Constitución Política, que estipuló que en tiempo de paz se delega al Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales la imposición de contribuciones parafiscales. La contribución parafiscal debe ser de observancia obligatoria para quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso y, por tanto, el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.

398 La administración de los recursos recaudados, por lo general, se ejecutan por personas jurídicas de derecho privado.

399 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. LA PARAFISCALIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO. Contraloría Delegada Sector Agropecuario, Bogotá, 2014. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME DE AUDITORÍA: FONDO DE FOMENTO ALGODONERO (FFA), ADMINISTRADO POR LA CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE ALGODÓN (CONALGODÓN), VIGENCIAS FISCALES 2011 Y 2102. Contraloría Delegada Sector Agropecuario, Bogotá, 2013. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME DE AUDITORÍA: PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL INGRESO CAFETERO (AIC-PIC). FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, ADMINISTRADO POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIANA, VIGENCIAS FISCALES 2012 Y 2103. Contraloría Delegada Sector Agropecuario, Bogotá, 2013.

400 Se tiene como antecedente la Constitución Política de 1886, artículos 43 y 120 (numeral 3).

La *Ley 179 de 1994*, en su *artículo 12*, definió: "Son contribuciones parafiscales aquellos recursos públicos creados por ley, originados en pagos obligatorios con el fin de recuperar los costos de los servicios que se prestan o de mantener la participación de los beneficios que proporcionen… Estas contribuciones se establecerán para el cumplimiento de funciones del Estado o para desarrollar actividades de interés general… El manejo y ejecución de estos recursos se harán por órganos de Estado o por particulares, de acuerdo con la ley que crea estas contribuciones… Los dineros recaudados en virtud de la parafiscalidad, se deberán destinar, en exclusivo, al objeto para el cual se constituyen, lo mismo que los rendimientos que estos generen y el excedente financiero que resulte, al cierre del ejercicio contable, en la parte correspondiente a estos ingresos..."[401].

El *artículo 2* de la *Ley 225 de 1995* modificó al *artículo 12* de la *Ley 179 de* 1994, al respecto dispuso: "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo, que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable…"[402].

La *Ley 6 de 1992*, *artículo 114*, estipuló que los fondos y federaciones de productores legalmente autorizados por el respectivo ministerio, podrán demandar por vía ejecutiva, ante la jurisdicción ordinaria, el pago de las contribuciones establecidas por ley a su favor. Para tal efecto, el representante legal de cada entidad deberá expedir certificación en donde conste el monto de la deuda.

La *Ley 101 de 1993*, en su *capítulo V*, *artículos 29* y *30*, estableció las contribuciones agropecuarias y pesqueras, definiéndolas como el recaudo exigido por ley a determinado subsector agropecuario o pesquero, en eventos y condiciones especiales, por razones de interés general y con el fin de beneficiar a la propia actividad económica. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación. La administración de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se ejerce de forma directa por entidades gremiales (federaciones que agrupan a los diferentes agentes), que cumplan condiciones de representatividad nacional de la respectiva actividad agropecuaria o pesquera y hayan celebrado contrato especial con el Gobierno Nacional. Se faculta a las entidades administradoras para gestionar las contribuciones mediante sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional.

En síntesis, la *Ley 101 de 1993* dispuso que la administración y el recaudo de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben estar a cargo de entidad gremial con representatividad nacional, que haya celebrado contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas (*artículo 30*), la entidad gestora deberá con los recursos recaudados y los patrimonios formados constituir fondo especial, manejado en cuentas separadas, de modo que no se mezclen con los recursos y patrimonio propios de las entidades gremiales (*artículo 32*) y deberán estar sometidos a la ley que establece la contribución y al contrato especial celebrado para su gestión (*artículo 33*).

La *Ley 223 de 1995*, *artículos 182*, determinó que "las contribuciones parafiscales sobre productos de origen agropecuario y pesquero se causarán también sobre las importaciones, tomando como base de liquidación su valor FOB en el porcentaje que en cada caso señale la Ley que establece la correspondiente cuota de fomento". El *Decreto 1427 de 1996* reglamentó los *artículos 182* y *183* de la *Ley 223 de 1995*.

El *Decreto 2526 de 1996* reglamentó a los fondos parafiscales para el fomento agropecuario y pesquero, en especial en lo relacionado con sistemas de control interno.

401 La *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-252 de 1996*, magistrado ponente *José Gregorio Hernández Galindo*, se declaró inhibida de fallar por carencia actual del objeto, al no tener el demandante en cuenta la subrogación expresa efectuada por la *Ley 225 de 1995*. Aparte del *artículo 2* fue declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-298 de 1998*, magistrado ponente *Alejandro Martínez Caballero*: "Siempre y cuando se entienda que esta norma hace referencia no solo a la ley que crea la contribución parafiscal, sino también a aquellas normas legales posteriores que la hayan modificado".

402 Artículo compilado en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero de 1996: "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Por su parte, el *artículos 63* de la *Ley 788 de 2002* decretó: "Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, se entiende que los pagos por las contribuciones parafiscales, efectuados por los productores a los fondos de estabilización previstos en la *Ley 101 de 1993* y demás leyes que lo crean tienen relación de causalidad en la actividad productora de la renta y son necesarios y proporcionados de acuerdo con las leyes que los establecen, en casos y condiciones especiales de cada subsector agropecuario".

El *artículo 18* de la *Ley 9 de 1991* prohibió a las entidades territoriales implantar gravámenes sobre las exportaciones o a productos en tránsito destinados a otros países.

La *Ley 101 de 1993, Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero*, reguló los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros. Asimismo, en su artículo 36, instauró los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros, como fondos-cuentas especiales, con propósito de procurar ingresos remunerativos a productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante la financiación de la estabilización de los precios[403].

La *Ley 302 de 1996* instauró el fondo de solidaridad agropecuario con propósitos evidentes de auspiciar la equidad. El fondo de solidaridad agropecuario fue constituido como fondo-cuenta especial a cargo del *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social*, con el fin de otorgar créditos de fomento a pequeños agentes agropecuarios y pesqueros[404] para atender dificultades generadas en el cumplimiento de su endeudamiento, por causa de situaciones de crisis o coyunturas preocupantes[405]. El fondo se alimenta de los siguientes recursos: Aportes del presupuesto público nacional y del presupuesto público de entidades territoriales, 0,5% del 16% para atender otros sectores agropecuarios deprimidos, beneficios y redención de cartera otorgada por el fondo, créditos adquiridos en los mercados financieros doméstico e internacional, rendimientos financieros que no deban reintegrarse al presupuesto nacional, donaciones, aportes y contrapartidas provenientes de entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras. Dispuso como órgano de dirección a la junta directiva[406].

Existe también el fondo agropecuario de garantías administrado por el *Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario*, *FINAGRO*, acorde con lo dispuesto por los *artículos 21 de la Ley 1151 de 2007* y *276* de la *Ley 1450 de 2011*.

De otro lado, el *artículo 10* de la *Ley 1133 de 2007* creó el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para ser gestionado por el *Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario*, *FINAGRO*, con el propósito de apoyar y fomentar prácticas productivas con énfasis en áreas con limitaciones para atraer inversión privada, otorgando prelación a proyectos agroindustriales[407].

4.5.12.1 CONTRIBUCIÓN AL FOMENTO CAFETERO

Los gravámenes y contribuciones que afectan a las exportaciones de café pretenden múltiples objetivos o propósitos, de los cuales se resaltan: Evitar la dependencia por un producto básico de exportación

403 La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1067 de 2002, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, estipuló exequible los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros.

404 Para efectos de estos incentivos, se definió pequeño productor agrario, pecuario y pesquero al agente cuya familia cumplan los siguientes requisitos: Sus activos brutos no superen 250 salarios mínimos legales mensuales y no menos del 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario y pesquero o mínimo 2/3 de sus ingresos provengan del sector primario de la economía.

405 Relativo a casos que afectan las condiciones, calidades y disponibilidades de productos agrícolas, pecuarios o pesquero de determinada región de la geografía nacional: 1. Catástrofes naturales o cambios extremos climáticos. 2. Notoria situación de violencia o alteración del orden público. 3. Presencia de epidemias, plagas o problemas fitosanitarios.

406 Conformada por el ministro de Agricultura y Desarrollo Social, quien la preside, el ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, representante de organizaciones agropecuarias y representante de organizaciones pesqueras. Sus funciones son: Adquirir créditos otorgados por el sistema financiero y refinanciarlos o establecer condiciones más favorables. Proporcionar el carácter de fomento a créditos otorgados a pequeños productores agropecuarios y pesqueros, al establecer subsidios. Comprar tierras. Invertir los recursos del fondo en títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, intermediarios financieros y otras entidades supervisadas por la Superintendencia Financiera.

407 El artículo 23 de la Ley 1151 de 2007 incorporó a la anterior norma: En los proyectos agroindustriales y de producción de biocombustibles a financiar con recursos del Fondo de Capital de Riesgo, gozan de prioridad los relativos a explotación de cultivos nuevos situados en zonas o ejercidos por poblaciones vulnerables afectados por pobreza, narcotráfico, violencia o desplazamiento forzado. Este artículo fue derogado taxativamente por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011.

o mono-exportación (diversificar las exportaciones). Salvaguardar la industria cafetera nacional frente eventuales incidencias nocivas de los mercados internacionales de café. Asegurar recursos en épocas de bonanza para atender situaciones escabrosas en condiciones de coyunturas desfavorables en el sector externo (atacar epidemias, poder cubrir el precio mínimo, impulsar capacitación y apoyo técnico, financiar cultivos, cosechas y transporte del grano). Propulsar obras de infraestructura y otras inversiones esenciales para el crecimiento económico y el desarrollo social. Evitar que se genere concentración de recursos en élites poderosas provenientes de la actividad cafetera internacional (enriquecimiento excesivo de exportadores y poco beneficio para caficultores). Acceder a recursos para financiar las cosechas. Asegurar el cumplimiento de compromisos adquiridos en pactos internacionales. Obviar los efectos de situación de enfermedad holandesa, originado por la entrada masiva de divisas en épocas de bonanza o boom cafetero, causado por precios elevados del grano en los mercados internacionales (inflación importada, promoción de excesivos estímulos -subsidios e incentivos tributarios-, generación en gran escala de bienes no transables en los mercados internacionales, impulso de altos grados de endeudamiento, promoción de actividades improductivas que no contribuyen a la inversión y al ahorro eficiente), entre otras consecuencias[408].

Se efectúa especial énfasis a la propensión a situación de inestabilidad económica en el entorno económico doméstico de los países con alta dependencia por uno o pocos productos básicos de exportación. De esta forma, existe alta proclividad a tendencias expansivas o recesivas por efecto de la incidencia de la creciente o decreciente monetización de la moneda nacional, por efecto de la baja o masiva entrada de divisas. Al respecto, *Jonathan Levin* precisó: "La política económica tiende a enfrentarse con el desequilibrio entre la oferta y demanda de importaciones, acumulada en el movimiento cíclico"[409]. En el entorno colombiano, es posible interpretar esta situación. Es factible observar que si el precio del café es bajo en los mercados internacionales se reduce la capacidad de importar por la caída del precio exterior, conduciendo a la economía colombiana a condición de depresión económica, escenario de balanza de pagos deficitaria y se reduce la inversión bruta. Por lo contrario, si el precio del café es alto en los mercados externos se expande la opción de importar por efecto del aumento del precio exterior, que propicia situación de auge económico, tendencia inflacionaria, superávit excesivo en la balanza de pagos y posibilidad de ampliar la inversión y el ahorro de utilizar adecuadamente los recursos recibidos en exceso.

Por su parte, la *Organización de los Estados Americanos* sobre la conveniencia de diversificar las exportaciones argumentó: "El impuesto a la exportación de productos primarios tradicionales atenúan los efectos que las fluctuaciones de precios en el mercado internacional pudieran producir en relación con los precios de dichos productos en el mercado interno. Cuanto más acentuada fuese la progresividad, en relación con los tramos de la base imponible a los que se aplicase -indicativa del excedente del precio de exportación frente al precio base-, mayor será el efecto estabilizador sobre los precios y los costos internos. Si el impuesto absorbiese el total del excedente del precio, este sería completamente estable, pero ello no es conveniente, pues no se trata de restar el estímulo que resulta de los mayores precios para las exportaciones. El impuesto trata de evitar que ocurran fuertes fluctuaciones que distorsionen los precios y costos internos, al retirar parte cada vez más significativa del precio, mientras más aumente este en el mercado internacional, por encima del precio base. Por otro lado, cuando el precio internacional se encuentra en coyuntura baja, la aplicación escalonada del impuesto hace que se sitúen los efectos sobre los niveles internos de remuneración del sector externo. Tal posibilidad, que está en la lógica misma del impuesto móvil a las exportaciones, entraña problema relacionado con la inestabilidad cíclica de los montos de recaudación generados por el impuesto"[410].

---

408 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. Cap. VI. Pp. 193, s.

409 JONATHAN LEVIN. "EL CICLO DE LAS IMPORTACIONES Y LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" en REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Bogotá, junio de 1967. P. 745.

410 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. Documentos y conclusiones de la III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN, México, 1972. Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1973. PP. 147, s.

En *Colombia*, el advenimiento de la contribución cafetera residió en la *Ley 76 de 1927*, que otorgó la competencia a la *Federación Nacional de Cafeteros* de administrar al *Fondo Nacional del Café*, consistente en fondo cuenta de carácter público y beneficiario de estos recursos estatales. Así, la *Federación Nacional de Cafeteros*, entidad de índole gremial privada, fue revestida de facultades para percibir, gestionar e invertir los recaudos provenientes de diferentes tributos y contribuciones que alimentan al fondo cuenta público denominado *Fondo Nacional del Café*.

El *artículo 1* de la *Ley 76 de 1927* autorizó cobrar impuesto a las exportaciones de café. Gravamen que fue desarrollado por el *artículo 1* de la *Ley 41 de 1937*. Posteriormente, fue derogado de forma taxativa por el *artículo 1* de la *Ley 11 de 1972*. La *Ley 76 de 1931* impulsó la industria cafetera.

Basado en facultades extraordinarias concedidas por la *Ley 45 de 1940*, el Ejecutivo emitió el *Decreto 2078 de 1940*, que creó el *Fondo Nacional del Café* como cuenta del tesoro nacional. Ambas normas autorizaron al Gobierno Nacional para celebrar contratos con la *Federación Nacional de Cafeteros*. Este paquete de normas obedeció a la suscripción por parte de *Colombia* del pacto de cuotas o *Convenio Interamericano del Café*, firmado el 28 de noviembre de 1940 por los países americanos con propósitos de conjurar la caída del precio internacional del café.

El *Decreto Extraordinario 444 de 1967*, *régimen cambiario y de comercio exterior*, instituyó esquema de contribuciones y gravámenes a las exportaciones de café. Su propósito principal era impulsar y regular la actividad cafetera.

El *artículo 2* de la *Ley 11 de 1972* facultó al Gobierno Nacional para celebrar contratos tendientes a impulsar y defender la industria del café con la *Federación Nacional de Cafeteros de Colombia*, por períodos de diez años y prorrogables por igual tiempo[411]. Asimismo, estableció con la fiscalización y supervisión corresponde a la *Contraloría General de la República*.

En la década de los años ochenta, frente a crisis de la actividad caficultora, relativa a caída de los precios internacionales del café, que afectó nocivamente el proceso de producción, distribución, mercadeo y enajenación del grano, se promovió el *Acuerdo Internacional del Café*, como mecanismo de contribución de países industrializados consumidores hacia países no industrializados productores. El modelo estableció esquema de cuotas que limitaba las exportaciones al monto máximo instaurado para cada país productor, con el fin de evitar excesos de oferta y caída vertiginosa de los precios internacionales. Sobre el particular, se refirió *Cristina Lanzetta*, en los siguientes términos: "El *Acuerdo Internacional del Café* surgió, entre otros motivos, como mecanismo de ayuda económica de países consumidores desarrollados a productores con bajos niveles de ingreso per-cápita. Mediante la reducción de la oferta y ante la baja sensibilidad de la demanda frente a cambios en los precios, se aumentaban las cotizaciones promedio del grano, hecho que derivaba en mayores ingresos por exportaciones para los países productores. Por su parte, los países productores se comprometían a controlar la producción o a retener los excesos de producción exportable sobre su *cuota*"[412].

Desacuerdos entre países miembros del *Acuerdo Internacional del Café*, quebrantaron la concordia y armonía entre los países miembros, propiciaron discrepancias, transgredieron las alianzas y segmentaron a la colectividad en varios fragmentos. Estos hechos fueron latentes en la última reunión del *Consejo Internacional del Café*, celebrada en julio de 1989, que propició el desplome. Otras causas del rompimiento del pacto fueron: Enajenar café a precios inferiores a países no miembros del acuerdo; negativa de *Brasil* a disminuir su cuota y a acceder al mercado regulado; incremento de inventarios de café por productores que hacía insostenible financiar la retención de excedentes; la tendencia por cafés suaves de importantes países consumidores que no era satisfecha por el esquema de cuotas; advenimiento internacional de políticas comerciales caracterizadas por liberalidad y eliminación de regulaciones y restricciones. Con el rompimiento del sistema de cuotas, surgió el mercado libre, caracterizado por caída vertiginosa del precio internacional del café, aumento acelerado de exportaciones e ingresos limitados

411 Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-543 de 2001, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

412 CRISTINA LANZETTA. COYUNTURA CAFETERA en COLOMBIA INTERNACIONAL. Revista No. 13. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Políticas, Bogotá, enero - marzo 1991. P. 10.

para países oferentes. En términos generales, benefició a consumidores y perjudicó a productores[413].

En relación con la ruptura del pacto de cuotas, originó políticas públicas orientadas a vehemente estrategia de comercialización internacional y acciones para salvaguardar el ingreso real del caficultor. Además, la caída de los precios externos, la ineficiente gestión administrativa y financiera y los altos grados de corrupción incitaron resultados preocupantes en los estados financieros del *Fondo Nacional del Café*. Así, fue preciso desmontar el esquema tradicional de *tributos* y *contribuciones* que afectaban a la industria cafetera y establecer nuevo esquema de *contribución cafetera*. La *ley de cambios internacionales*, *Ley 9 de 1991*, incorporó sección sobre café, promoviendo su liberalización.

La *Ley 9 de 1991*, *artículo 19*, instauró *contribución cafetera* del *5%* del *precio* representativo de la *libra de café suave colombiano* exportado, que deberá ubicarse en el rango entre cuatro y dos centavos de dólar. Estableció como *sujeto pasivo* al *productor de café* y *sujeto activo* el *Fondo Nacional del Café*, con *objetivo* primordial de asegurar el *ingreso cafetero*. También, creó *contribución* a cargo del caficultor[414] a partir del 1 de enero de 2006, equivalente a tres centavos de dólar por libra de café exportado con destino exclusivo a *estabilizar* el *ingreso del caficultor* a través del *precio interno*, se *causa* si el precio representativo del café suave colombiano es igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar por libra.

También, la *Ley 9 de 1991*, en su *artículo 20*, estableció que del recaudo total de la *contribución* se deberá destinar *3,7%* a *Comités Departamentales de Cafeteros* (antes *2,7%*) a fortalecimiento de programas dirigidos a incrementar competitividad y eficiencia de la actividad cafetera, como experiencia científica, tecnología, difusión, extensión y diversificación de prácticas de cultivos y beneficio del café, a través del propio *Fondo Nacional del Café*, y el equivalente al *2%* (después *1%*) al presupuesto nacional. El *artículo 20* de la *Ley 9 de 1991* fue derogado, inicialmente su última parte mediante el *artículo 140* de la *Ley 6 de 1992*, y, luego, la totalidad por el *artículo 118* de la *Ley 788 de 2002*.

Con la *Ley 9 de 1991* se fusionó en la *contribución cafetera* el esquema de financiación a favor del *Fondo Nacional del Café*. Así, se eliminaron los siguientes gravámenes: *Impuesto ad-valorem a las exportaciones*, *retención cafetera* y el *impuesto de ripio y pasilla*, que se estudiarán más adelante.

El *artículos 63* de la *Ley 788 de 2002* modificó el método para determinar esta *renta parafiscal*, al observar: "Establécese *contribución cafetera* a cargo de productores de café, destinado al *Fondo Nacional del Café*, con el propósito prioritario de mantener el *ingreso cafetero* de acuerdo con los *objetivos* previstos que dieron origen al citado *fondo*. La *contribución* será el *5%* del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. El valor de esta *contribución* no será superior a cuatro centavos de dólar por libra, ni inferior a dos centavos de dólar". Su *artículo 118* derogó de manera explícita al *artículo 20* de la *Ley 9 de 1991*.

El *artículo 25* de la *Ley 1151 de 2007*, instauró: "Establézcase la *contribución cafetera*, a cargo de los *productores de café*, destinada al *Fondo Nacional del Café*, con el *propósito prioritario* de mantener el *ingreso cafetero* de acuerdo con los *objetivos* que dieron origen al citado *fondo*. Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0,60 centavos de dólar por libra exportada, la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 centavos de dólar por libra de café que se exporte"[415].

---

413 ARMANDO MONTENEGRO, MÓNICA APARICIO Y ANDRÉS LANGEBAEK. "ANÁLISIS DE LA VOTACIÓN QUE SUSPENDIÓ EL RÉGIMEN DE CUOTAS EN LA OIC". Mimeógrafo. Bogotá, 1990. ARMANDO MONTENEGRO. "OBSERVACIONES SOBRE LA CRISIS DEL RÉGIMEN DE CUOTAS EN EL PACTO CAFETERO". Mimeógrafo. Bogotá, 1989. CRISTINA LANZETTA. COYUNTURA CAFETERA en REVISTA COLOMBIA INTERNACIONAL. No. 13. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencias Políticas, Bogotá, Enero-Marzo 1991. JOSÉ ANTONIO OCAMPO Y ROSARIO CÓRDOBA. "LA COYUNTURA CAFETERA INTERNACIONAL EN PERSPECTIVA" en COYUNTURA ECONÓMICA. Marzo de 1990. Fedesarrollo, Bogotá, 1990. RAFAEL GÓMEZ HENAO. COMPORTAMIENTO DEL APARATO PRODUCTIVO DE COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XX. [http://aprendeenlinea.udea.edu.co].

414 En principio y hasta el 31 de diciembre de 2005, la contribución era de dos centavos de dólar por libra de café exportado, si el precio era superior a sesenta centavos de dólar y disponía finalidad doble: Sanear al Fondo Nacional del Café y estabilizar el ingreso del caficultor. Estableció el artículo 19: "Contribución Cafetera. Establécese contribución con destino al Fondo Nacional del Café, con propósito de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que dieron origen al Fondo Nacional del Café. La contribución se liquidará sobre el equivalente en pesos del valor en moneda extranjera del producto de exportaciones del café y será igual a la diferencia entre el valor que debe ser reintegrado y el costo del café a exportar adicionado con los costos internos para colocarlo en condiciones FOB puerto colombiano".

415 La Ley 1151 de 2007 fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-461 de 2008, magistrado ponente Manuel

El *artículo 5* de la *Ley 1337 de 2009* decretó: "Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en el *artículo 25* de la *Ley 1151 de 2007*". Asimismo, continúa vigente, acorde con lo decretado por el *artículo 276* de la *Ley 1450 de 2011*, la contribución cafetera dispuesta en el *artículo 25* de la *Ley 1151 de 2007*.

En el contexto histórico colombiano han existido variados gravámenes a la exportación del producto básico o mono-exportación, se resaltan: El impuesto ad-valoren, la retención cafetera y el impuesto de pasilla y ripio, a estos tributos se aúnan otros mecanismos que se convierten en mayores costos para los agentes que intervienen en el proceso de exportación de café, como son: Diferencial cambiario, licencia de exportación y reintegro mínimo.

IMPUESTO AD-VALOREN

Con ocasión de las nefastas consecuencias de la crisis germinada en 1929, conocida como recesión de los años treinta, los países afectados con amplias inestabilidades económicas recurrieron a variadas acciones económicas, entre las que se destacan las relativas a políticas cambiarias, en escenario con tipo de cambio fijo o controlado, se subrayan: La ruptura del régimen del patrón oro y la utilización de diferenciales cambiarios. *Colombia* no fue ajena a estas prácticas, fueron establecidos estos dos mecanismos el 24 de septiembre de 1931[416].

El diferencial cambiario experimentado en *Colombia* consistió en que las divisas provenientes de la exportación de café se liquidaban en pesos por el *Banco de la República* en proporción menor al tipo de cambio oficial, que servía de base para permutar las divisas procedentes de exportaciones diferentes al café o para atender giros causados en importaciones. En oportunidades también se impulsó diferencial cambiario para desestimular la importación de bienes suntuarios y algunos bienes de consumo que competían con la producción nacional. Así, el precio menor pagado a las divisas reintegradas por exportaciones del grano se convertía en gravamen. Existían dos tipos de cambios.

Por tipo de cambio se concibe la cantidad de moneda doméstica que se intercambia por determinada proporción de divisas (moneda extranjera o canasta de monedas). El tipo de cambio es fijo en el escenario donde la autoridad económica establece o fija la proporción de los cambios y, por ello, la determinación del tipo de cambio no obedece a las condiciones de oferta y demanda en el mercado; además, en esta circunstancia la autoridad económica regula y controla las operaciones económicas y financieras internacionales (se controlan aspectos como precios, cantidades, calidades o características de las actividades realizadas), que supeditan y restringen cualquier actuación de los agentes económicos. El tipo de cambio libre, flexible o fluctuante, corresponde a condiciones de liberación económica, donde la autoridad económica no determina directamente la relación de los cambios de moneda, sino que

José Cepeda Espinosa: "En el entendido que se suspenderá la ejecución de cada proyecto, programa o presupuesto plurianual incluido en la misma que tengan la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afro-descendientes, hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la jurisprudencia constitucional". También se cita: Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2008, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Igualmente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-840 del 2003, magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández, decretó exequible el cobro de la cuota cafetera.

416 CARLOS DÍAZ ALEJANDRO. *REGÍMENES DE COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONÓMICO: COLOMBIA*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003. IRVING FRIEDMAN. *EL CONTROL DE CAMBIOS*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1959. ATISH GHOSH, ANNE GULDE Y HOLGER WOLF. *EXCHANGE RATE REGIMES, CHOICE AND CONSEQUENCES*. MIT Press, Boston, 2002. CARLOS LLERAS RESTREPO. "*LA POLÍTICA CAMBIARIA*" en *ECONOMÍA INTERNACIONAL Y RÉGIMEN CAMBIARIO*. Osprey, Bogotá, 1981. RICARDO FFENCH DAVIS Y KEITH GRIFFIN. "*TARIFAS Y CAMBIOS MÚLTIPLES*" en *PUBLICACIONES DOCENTES*. No. 8. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1965. RUDIGER DORNBUSCH. "*MULTIPLE EXCHANGE RATES FOR COMMERCIAL TRANSACTIONS*" en *ECONOMIC ADJUSTMENT AND EXCHANGE RATES IN DEVELOPING COUNTRIES* de SEBASTIAN EDWARS. The University of Chicago Press, Chicago, 1986. CARMEN ASTRID ROMERO. *EL TIPO DE CAMBIO EN COLOMBIA 1932-1974*. Tesis doctoral. Departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2005. ENRIQUE CÁRDENAS, JOSÉ ANTONIO OCAMPO Y ROSEMARY THORP. *AN ECONOMIC HISTORY OF TWENTIETH CENTURY IN LATIN AMERICA*. Palgrave & St. Antony´s College, Oxford, 2000. RAÚL CASTRO, CARLOS PONTÓN Y MAURICIO SANTAMARÍA. "*METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA TASA DE CAMBIO EFECTIVA: EL CASO COLOMBIANO*" en *REVISTA DESARROLLO Y SOCIEDAD*. No 27, Bogotá, 1991. PAUL EINZIG. *EXCHANGE CONTROL*. MacMillan, London, 1934. JOSÉ TEIGEIRO Y R. ELSON. "*EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MENORES Y EL SISTEMA DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN COLOMBIA*" en *REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA*. Volumen XLVI. No. 458. Bogotá, 1973.

además no regula y supervisa de forma directa las operaciones ejercidas por los agentes económicos. Se han concebido dos categorías de tipo de cambio libre, flexible o fluctuante: La denominada fluctuación sucia, relativa a situación en la que el mercado establece la relación de cambios, pero se surge entidad excepcional, con condiciones dominantes en el mercado, que disponer manejo del mercado y le permite incidir sobre la situación del tipo de cambio (recoge o saca divisas o moneda nacional al mercado, caso *Banco de la República* en *Colombia*). De otro lado, la fluctuación limpia, donde no coexiste institución dominante y, por ello, el tipo de cambio se establece acorde con el libre juego de la oferta y demanda de divisas. Este tema será motivo de estudio en el próximo capítulo sobre estabilización económica.

El sistema de tipos de cambio múltiple se instauró en *Colombia* en 1931 en exclusivo para las exportaciones, por causa primordial del abandono y ruptura en 1931 del esquema internacional monetario denominado patrón oro, que impulsó a las autoridades colombianas a proteger las tenencias del valioso metal en el banco emisor[417]. La banca central eliminó esta estructura desde 1936 y hasta 1938, cuando reapareció el sistema de remates. La *Ley 67 de 1938* ratificó la aplicación de tasa fija nominal y resurgió el sistema múltiple de tasas de cambio, convirtiéndose en sistema maleable de subvenciones o gravámenes reglados para cada tipo de transacción internacional, acorde si las políticas públicas pretendían estimular o desanimar determinadas actividades comerciales internacionales. Durante los primeros años de la década de los años cuarenta, período que coincidió con la segunda guerra mundial, se adoptaron tipos de cambio múltiples para las importaciones. En 1948 se instauró sistema de tipos de cambio múltiples, que permitió concomitancia de varios tipos de cambio fijos y un tipo de cambio flexible o fluctuante, con el fin de impulsar las exportaciones menores, evitar la dependencia por producto básico de exportación, favorecer la importación de bienes de capital e impedir el ingreso de bienes innecesarios. En 1951 se regresó a tipo de cambio fijo, ejerciéndose devaluación del peso frente al dólar, motivado por la coyuntura económica, que incluyó déficit en la balanza de cuenta corriente, bajo crecimiento económico, alto endeudamiento doméstico y déficit fiscal e influenciado por la ideología de la *CEPAL* y la *escuela estructuralista*[418]. El *Decreto 1373 de 1955* restableció el sistema de tipos de cambio múltiples, ante escenario de déficit en la balanza de pagos y escasez de divisas. En 1957 se gestionó otra reforma cambiaria, que incorporó amplia devaluación, presencia de dos tipos de cambios fluctuantes, relativos al certificado de cambio (operaciones corrientes: Exportaciones, importaciones, servicios y transferencias) y tipo de cambiario para el mercado de capitales (operaciones de capital: Inversiones y endeudamientos) y progresiva eliminación de controles cambiarios. El *Decreto 80 de 1958* conservó los dos mercados cambiarios, siguió fluctuante el tipo de cambio del mercado de capitales, pero el tipo de cambio de certificados lo estableció fijo ajustable, que originó resistencia para el gremio cafetero. La *Ley 1 de 1959* precisó sistema de tipos de cambio múltiples, basado en tasa fija atractiva para las exportaciones menores, con el fin de promoverlas, y tasa fija desfavorable al producto básico de exportación (café), para desestimularlo. También estableció régimen de cambio de divisas libre y otorgó al *Banco de la República* competencias reguladoras, legislativas y administrativas en la gestión del sistema de cambios, como la facultad de modificar el tipo de cambio fijo para algunos bienes de la balanza comercial y la potestad de establecer libertades, restricciones, limitaciones e impedimentos a las procesos de exportación e importación, al clasificar los productos en tres categorías (prohibidos, sujetos a licencia previa y de libre importación o exportación). En 1960, la autoridad económica ajustó el tipo de cambio del mercado de certificados de

417 Tuvo variados propósitos, se resaltan: Superar situación de déficit en la balanza de pagos, preservar las reservas internacionales, proteger la economía nacional frente a influjos de experiencias nefastas en los mercados internacionales, salvaguardar al país de los riesgos de contagios frente la crisis recesiva de los años treinta, diversificar las exportaciones, salvaguardar la economía doméstica frente a coyunturas recesivas originadas por descenso en el precio externo del café, proteger la industria nacional, desestimular la importación de bienes de lujo o conspicuos, generar recursos al erario público nacional, estimular el ingreso de inversiones y capitales, fomentar el desarrollo de la industria nacional al favorecer con tasas diferenciales las exportaciones menores y las importaciones esenciales.

418 RAÚL PREBISH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janés, Bogotá, 1983. RAÚL PREBISH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISH. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO, LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1970. Ver su documento: RAÚL PREBISH. "INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO EN 1949". Mimeógrafo. Pp. 105, ss. FELIPE PASOS. MEDIDAS PARA DETERMINAR LA INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1969. JOSÉ CONSUEGRA HIGGINS. TEORÍA DE LA INFLACIÓN. Plaza & Janés, Bogotá, 1984. CELSO FURTADO. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janés, Bogotá, 1982. D. F. MAZA ZABALA. ENSAYOS SOBRE LA DOMINACIÓN Y LA DESIGUALDAD. Plaza & Janés, Bogotá, 1984.

cambio, al punto que redujo de forma ostensible el diferencial cambiario[419]. En 1965 se ejerció reforma cambiaria que preservó el esquema de sistema de tipos de cambio múltiples. En 1966 se ejercieron políticas públicas orientadas a fenecer el mercado libre de divisas, propender por el control de cambios y restituir el control general de importaciones.

Con la expedición del *Decreto Extraordinario 444 de 1967*, *Régimen cambiario y de comercio exterior*, fue suprimido el diferencial cambiario, al ser reemplazado por el impuesto ad-valorem a exportaciones de café. Su *artículo 226* consagró el *tributo* con las siguientes características: Tarifa del 26%, destinando del recaudado total 22 puntos para alimentar las reservas internacionales canalizado a través de la cuenta especial de cambios y 4 puntos al *Fondo Nacional del Café*[420]. Esta reforma fue justificada por *Abdón Espinosa Valderrama*, *Ministro de Hacienda y Crédito Público* de la época, al precisar: "Para garantizar el correcto funcionamiento del mercado de certificados de cambio y, principalmente, para hacer justicia a los cafeteros, se transformó el impuesto representado por la existencia del diferencial cambiario para la compra de los giros provenientes de las exportaciones de café en el impuesto del 22% sobre el valor de los reintegros en moneda extranjera, destinado a reducirse cuarto de punto mensual desde julio de 1967 hasta diciembre de 1968. De igual manera, se transformó la *deducción del valor de compra del dólar cafetero que ingresaba a la Federación del ramo por el impuesto* a favor del *Fondo Nacional del Café* del 4% del valor en moneda extranjera de los respectivos registros. De esta suerte, previas las deducciones anotadas, los certificados de cambio pueden venderse en las mismas circunstancias que los originados en las restantes exportaciones"[421].

El *Decreto 569 de 1967* estipuló esquema de disminución gradual ejercida durante año y seis meses, para situarse en 20%, 16 puntos para la cuenta especial de cambios y 4 puntos para el *Fondo Nacional del Café*.

Luego, el *Decreto 2374 de 1974*, expedido mediante facultades de emergencia económica, redujo de forma paulatina el tributo, para situarse en 16%, distribuidos en 12 puntos para la cuenta especial de cambios y 4 puntos para el *Fondo Nacional del Café*.

Posteriormente, mediante *Decreto 3272 de 1980*, se atenuó el gravamen a 13% y, luego, a partir del primero de septiembre de 1981 al 12%, en ambos casos la disminución se ejerce sobre los recursos destinados a la cuenta especial de cambios. Al punto que con la segunda rebaja su distribución se situó en 8 puntos para la cuenta especial de cambios y 4 puntos al *Fondo Nacional del Café*.

El *Decreto 2835 de 1982* disminuyó a 9% el tributo, asignando 5 puntos a la cuenta especial de cambios y 4 puntos al *Fondo Nacional del Café*.

Más tarde, el *Decreto 2573 de 1983* redujo a 6,5% el tributo, distribuyendo 2,5 puntos para la cuenta especial de cambios y 4 puntos para el *Fondo Nacional del Café*. No obstante, el *Decreto 73 de 1983* dispuso que los recaudos del impuesto *ad-valoren* pasaran al presupuesto nacional a partir de 1984. Posteriormente, el *artículo 66* de la *Ley 31 de 1992* derogó el *Decreto 73 de 1983* y su *artículo 60* precisó la liquidación de la cuenta especial de cambios y la conformación, en su reemplazo de la reserva de estabilización monetaria y cambiaria.

La *Ley 9 de 1991, artículo 20*, eliminó el impuesto ad-valorem a las exportaciones y estableció las directrices que debe seguir el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales. Advirtiendo que esta regulación incumbe, en exclusivo, a "controles o actuaciones administrativas con el objeto de verificar la naturaleza de la transacción y el cumplimiento de normas instituidas".

---

419 Ver: LUIS RICARDO GÓMEZ PINTO. COMPETENCIA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA EN EL RÉGIMEN CAMBIARIO: NUEVO ENFOQUE CONSTITUCIONAL en UNIVERSITAS de UNIVERSIDAD JAVERIANA. No. 113. Bogotá, enero-junio de 2007. P.143, s. JORGE GARCÍA GARCÍA. A HISTORY OF ECONOMIC POLICIES IN COLOMBIA 1953-1970. Tesis para optar al título de doctor en economía. Cambridge, Universidad de Chicago, 1976. CARMEN ASTRID ROMERO. LOS TIPOS DE CAMBIO MÚLTIPLES EN COLOMBIA 1932-1967 [http://economia.uniandes.edu.co]. SALOMÓN KALMANOVITZ Y ENRIQUE LÓPEZ. LA AGRICULTURA EN COLOMBIA: 1950-2000 [http://banrep.org].

420 El artículo 227 del Decreto Extraordinario 444 de 1967 precisó la distribución de los 4 puntos: 80% para Fondo Nacional del Café y 20% para progreso social y económico de zonas cafeteras a través de comités departamentales cafeteros.

421 ABDÓN ESPINOSA VALDERRAMA. MEMORIAS DE HACIENDA 1966-1970. Banco de la República, Bogotá, 1971. P. 29.

El *artículo 63* de la *Ley 788 de 2002* modificó el método para determinar esta renta parafiscal, al observar: "Establécese contribución cafetera a cargo de productores de café, destinado al *Fondo Nacional del Café*, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. La contribución será el 5% del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. El valor de esta contribución no será superior a cuatro centavos de dólar por libra, ni inferior a dos centavos de dólar". Su *artículo 118* derogó de manera explícita al de la *Ley 9 de 1991*.

RETENCIÓN CAFETERA

Para evitar el exceso de oferta cafetera y con el propósito de preservar los precios internacionales del grano y asegurar rentabilidad de esta actividad económica, los convenios internacionales entre países productores impulsaron el instrumento denominado retención cafetera, que consiste en reservar parte de la producción. Es un gravamen en especie con destinación específica al *Fondo Nacional del Café*. *Fedesarrollo* la definió: "En líneas generales, la retención cafetera comprende la obligación por parte del exportador de entregar, sin compensación alguna, a favor del Estado, representado en el *Fondo Nacional del Café*, cantidad de café pergamino, equivalente a proporción fijada periódicamente del café excelso que se piensa exportar. En esta forma, la retención debe ser cancelada con anterioridad a la exportación y constituye prerrequisito para autorizar la licencia de exportación respectiva"[422].

En teoría, la retención cafetera dispone variados objetivos, se resaltan: 1. Sistema propicio para cumplir con los compromisos acordados en los convenios internacionales. 2. Evitar excesos de beneficios a favor de exportadores, cuando existe gran diferencia entre el precio interno y el precio externo. 3. Asegurar la opción de subsidiar a pequeños productores. 4. Evitar la escasez del café de alta calidad en el mercado interno. 4. Disponer recursos que permitan la adquisición oportuna de las cosechas. 5. Lograr recursos para el *Fondo Nacional del Café*, con el fin de cumplir sus funciones y competencias. 6. Asegurar al Estado disponer adecuados inventarios de café. 7. Auspiciar la estabilidad de precios en épocas con tendencias a preocupantes o excesivos desajustes. 8. Regular el mercado cafetero, frente a su condición de mono-exportación, que ejerce grandes incidencias a la economía colombiana.

El *Decreto 80 de 1958* instauró la retención cafetera, consistente en gravamen que obliga al exportador entregar café pergamino al *Fondo Nacional del Café* en proporción del 10% de la cantidad total de café exportado. El *Decreto Legislativo 102 de 1958* elevó la retención cafetera al 15% del total de las exportaciones. La *Ley 1 de 1959*, en su *artículo 24*, ratificó el cobro de la retención cafetera y, asimismo, autorizó al Ejecutivo para modificar mediante acto administrativo, decreto, la cuota de retención cafetera, previo concepto favorable del *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (*CONPES*) y del *Comité Nacional de Cafeteros*. El *artículo 120* de la *Ley 81 de 1960* ratificó la facultad otorgada al Gobierno Nacional para fijar la cuota de retención cafetera. El *artículo 37* del *Decreto Legislativo 2322 de 1965* aumentó la retención cafetera al 20%.

El *artículo 63* del *Decreto Ley 444 de 1967* estipuló: "Con el objeto de regular el mercado cafetero, seguirá vigente la retención de parte de la producción nacional del grano. Esta retención se llevará a cabo por medio de la obligación impuesta a todo exportador y a favor del Estado, representado por el *Fondo Nacional del Café*, de traspasar sin compensación a dicho Fondo y entregarle en los almacenes o depósitos de la *Federación Nacional del Cafeteros* de *Colombia* cantidad de café pergamino equivalente al porcentaje que señale el Gobierno, oído el concepto del *Comité Nacional de Cafeteros*, del café excelso que se proyecte exportar, de la cantidad y tipo que aquella entidad señale. En consecuencia, los registros de exportación de café no podrán expedirse sin la previa comprobación de haberse llevado a cabo la retención en la forma indicada…"[423].

422 FEDESARROLLO. ECONOMÍA CAFETERA. Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1978. Pp. 486, s.

423 La Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 8 de abril de 1981, magistrado ponente: Manuel Gaona Cruz, decretó exequible el artículo 63 del Decreto-Ley 444 de 1967, al considerar que el Ejecutivo dispone capacidad para modificar la retención cafetera, otorga por la Carta Política mediante las facultades reglamentarias. Por ello, conceptuó la Corte Suprema de Justicia que no se incumple el principio constitucional de legalidad, que establece que en tiempo de paz solo el Congreso de la República puede autorizar tributos. Realmente la razón de la exequibilidad de esta norma obedece a que la propia Constitución Política permite la presencia de las denominadas leyes marcos y, entre

El *artículo 20* de la *Ley 9 de 1991* abolió la retención cafetera.

IMPUESTO DE PASILLA Y RIPIO

El propósito de este gravamen era duple, por un lado, pretendía asegurar calidad eximia del grano exportable, mediante esquema que propugnaba que los granos de menor calidad se destinaran al consumo doméstico, así se aspiraba mejorar la capacidad competitiva en los mercados internacionales, y, por otro, procuraba conferir recursos a los comités departamentales de cafeteros, para fomentar sus campañas, en especial las relativas a higiene y sanidad rural en regiones cafeteras.

La *Ley 128 de 1941*, en su *artículo 3*, dispuso que el exportador de café, para lograr la licencia de exportación, debía entregar a la *Oficina de Control de Cambios* del *Banco de la República*, documento que acreditara la venta de café de calidades inferiores (pasilla y ripio) a la *Federación Nacional de Cafeteros*, en cualquier lugar del país (comités departamentales de cafeteros), en proporción equivalente al 6% de la cantidad a exportar, para ser adquirida por el *Fondo Nacional del Café* a precio de $8 por saco de café trillado de 62,5 kilos netos. Del pago, la *Federación* retenía suma de $2 por cada saco, que constituía el impuesto de pasilla y ripio, y era distribuido de cada departamento acorde con su porcentaje de producción sobre el total nacional. El *Decreto 2147 de 1941* reglamentó la *Ley 128 de 1941*.

La *Ley 66 de 1942*, en sus *artículos 4*, *5* y *6*, reformó el régimen aplicable del impuesto de pasilla y ripio, al señalar en su *artículo 6*: "Para obtener la *licencia de exportación de café*, todo *exportador* deberá entregar a la *Oficina de Control de Cambios* del *Banco de la República*, comprobante de haber vendido a los almacenes de la *Federación Nacional de Cafeteros,* en cualquiera de las plazas del país, la cantidad de café de las clases denominadas consumo y pasilla, equivalente al 6% de lo que pretende exportar, cantidad que le será comprada por cuenta del *Fondo Nacional del Café*, al precio de $10 por saco de café trillado de 62,5 kilos netos. Al hacer este pago, la *Federación* retendrá la suma de $4 por cada saco, los cuales aplicarán a la campaña de sanidad rural, de acuerdo con la producción".

El volumen de venta de café consumo local del 6% estaba precisado así: 5,5 puntos correspondían a pasilla y 0,5% incumbían a ripio.

Luego, el *Decreto 1781 de 1984* confirmó la aplicación en el territorio nacional del *impuesto de pasilla y ripio*. Más tarde, el *artículo 20* de la *Ley 9 de 1991* derogó taxativamente dicho *impuesto*.

Enrique Low Murtra y *Jorge Gómez Ricardo* argumentaron que este gravamen se convertía en excesivo, dado que los $2 pagados por el *Fondo Nacional del Café* y los $10, antes $8, pagados por la venta del saco de 62,5 kilos, se convertían en exiguos con el devenir del tiempo para los exportadores, por efecto de la inflación[424].

En este mismo sentido *Fedesarrollo*, para 1978 precisó: "El impuesto ha venido adquiriendo mayor importancia relativa, por cuanto el precio de compra, hoy en día, todavía de $10 el saco, no corresponde ni siquiera al costo del empaque, mientras que el valor de la pasilla se ha incrementado significativamente. En otros términos, el proceso inflacionario doméstico en conjunto con la estructura del impuesto, le ha convertido en carga cada vez más importante, evolución exactamente opuesta a la anotada en relación con el impuesto general de exportación"[425].

4.5.12.2 CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO

La *Ley 89 de 1993* autorizó el cobro de la cuota o contribución parafiscal de fomento ganadero y lechero y dispuso la creación del *Fondo Nacional del Ganado*. Estableció la cuota de fomento ganadero y

ellas, se encuentra la Ley Marco de Comercio Exterior, que permite al Ejecutivo modificar los tributos a exportaciones de café, los aranceles y las medidas para-arancelarias sin mediación de la autorización del Congreso de la República mediante Ley.

424 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. Cap. VI. P. 200.

425 FEDESARROLLO. ECONOMÍA CAFETERA. Fondo Nacional del Café, Bogotá, 1978. P. 486, s.

lechero como el 50% del salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado sacrificado y el 0,5% del precio por cada litro de leche enajenado por el productor. El *Fondo Nacional del Ganado* fue definido como fondo-cuenta que incorpora los recaudos provenientes de la cuota de fomento ganadero y lechero. Sus propósitos son múltiples, se destacan: Generar asistencias técnicas, transferencias de tecnología, investigaciones científicas y tecnológicas y capacitaciones para mejorar la productividad y las condiciones del sector. Permitir el consumo de cárnicos y lácteos a los estratos sociales bajos y medios de la población. Impulsar las exportaciones de lácteos y cárnicos en canal y en pie. Proveer financiamiento y cofinanciación para auspiciar infraestructura social y física en las áreas productivas y programas y proyectos de fomento ganadero. Impulsar cooperativas y otras formas asociativas para beneficiar a productores y consumidores. Participar en el capital social de empresas asociativas estratégicas dedicadas a producir, distribuir o industrializar la actividad pecuaria. Impulsar principios de economía, eficiencia, eficacia, ecología, equidad, ética y efectividad en el sector pecuario. Precisó como órgano de dirección a la junta directiva del *Fondo Nacional del Ganado*, constituida por representantes del gobierno nacional y del gremio ganadero. Autorizó al *Ministerio de Agricultura* para contratar con la *Federación Nacional de Ganaderos* (*FEDEGAN*) la gestión administrativa del *Fondo Nacional del Ganado* y el recaudo de la cuota de fomento ganadero y lechero; asimismo, fijó en 5% del recaudo anual el costo de dicha gestión en favor de *FEDEGAN*[426].

La *Ley 132 de 1994*, consagró el *Estatuto Orgánico de Fondos Ganaderos*, disponiendo que los fondos ganaderos deban ser sociedades anónimas con principal objetivo social el fomento y la mejora del sector agropecuario de la economía. Estableció que mínimo el 70% de su activo debe dirigirse a la actividad agropecuaria y no menos del 50% de su hato debe estar constituido por ganado de cría. Su capital debe constituirse como sociedad anónima mixta, conformada por acciones aportadas por entidades de derecho público y personas de derecho privado. También, precisó otros aspectos sustanciales, como junta directiva, representación legal, revisoría fiscal, supervisión, financiamiento, inversiones, inhabilidades, incompatibilidades, entre otros tópicos no menos importantes.

La *Ley 363 de 1997* reformó de manera parcial a la *Ley 132 de 1994*. Definió los fondos ganaderos como sociedades de economía mixta, constituidos con aportes públicos (nacionales o territoriales) y privados. No obstante, otorgó la posibilidad de organizarlos como sociedades anónimas, siempre y cuando ejerzan objetivos de fomento impulsados por el *Ministerio de Agricultura*. El objeto social principal de fondos ganaderos debe ser fomentar, mejorar y lograr sostenibilidad del sector agropecuario. Mantuvo el precepto de asegurar que al menos el 70% de su activo se oriente hacia la actividad agropecuaria y mínimo el 50% del hato debe conformarse con ganado de cría. Autorizó a las juntas directivas del *Banco de la República* y de *FINAGRO* para establecer líneas de crédito de fomento accesible a fondos ganaderos. Dispuso dos tipos de acciones: Clase A aportadas por entidades públicas y tipo B provistas por el sector privado. Los fondos ganaderos estarán precedidos por su respectiva junta directiva, conformada en asamblea general de accionistas, mediante sistema de coeficiente electoral, con representación de ambas clases de acciones y por período de dos años. La junta directiva elige al gerente o representante legal del fondo por período máximo de dos años. Además, determinó otros temas medulares, como revisoría fiscal, inspección, vigilancia y control, incentivos, financiamiento, inversiones, sanciones, reparto de ganancias, derecho al voto, incompatibilidades, inhabilidades, entre otros temas igualmente importantes.

La *Ley 395 de 1997* declaró de interés social nacional a la erradicación de la fiebre aftosa, otorgándole prioridad desde el ámbito sanitario. Estableció en su *artículo 16* sus fuentes de finamiento. Además, dispuso que no menos del 30% de los recaudos del *Fondo Nacional del Ganado* se destinaran a eliminar esta epidemia. También, precisó la contribución en 0,75% del precio por cada litro de leche y del 75% del salario diario mínimo legal vigente para carne; los recursos originados por el incremento (0,25 y 25% respectivamente) se asignarán 50% al programa nacional de erradicación de aftosa y el otro 50% para la constitución del fondo de estabilización para el fomento de la exportación de carne y leche y sus derivados, acorde con lo dispuesto por el *capítulo VI* de la *Ley 101 de 1993*.

426 Existen variadas jurisprudencias sobre diferentes demandas a diferentes artículos de la Ley 89 de 1993, se resaltan: Corte Constitucional, Sentencia No. C-253 de 1995, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional, Sentencia No. C-678 de 1998, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional, Sentencia No. C-045 de 2002, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

El *Decreto 1500 de 2007* reglamentó el sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos, destinados para consumo humano y determinó los requisitos sanitarios y de inocuidad a cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación. El *Decreto 2380 de 2009* prescribió disposiciones sobre plantas de beneficio animal.

4.5.12.3 CUOTA PARA EL FOMENTO PORCINO

La *Ley 272 de 1996* creó la cuota de fomento porcino, conformada por el equivalente al 15% del salario diario mínimo legal vigente por cada porcino sacrificado o por cada 60 kilos de carne de cerdo importada. También, erigió al *Fondo Nacional de la Porcicultura*, para manejar los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento porcino, que deberá cumplir las políticas sectoriales precisadas por el *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* para el sector y se gestionará como fondo-cuenta especial. Son sujetos pasivos de la cuota de fomento porcino productores y comerciantes de porcinos e importadores de carne de cerdo, personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho. Se establecieron como propósitos del *Fondo Nacional de la Porcicultura*: Fomentar las etapas de producción, distribución y consumo de porcinos, mediante: Promoción de la investigación, desarrollo tecnológico, capacitación y asistencia técnica, impulso a las exportaciones, organización de empresas y formas asociativas, subsidiar precios de la carne porcina a consumidores de bajos ingresos, aportar recursos en empresas de interés colectivo o social, desarrollar programas y proyectos económicos, sociales y de infraestructura, entre otros fines.

El *Decreto 1522 de 1996* proferido por el *Ministerio de Agricultura* reglamentó a la *Ley 272 de 1996*. Precisó la cuota de fomento porcino en el equivalente al 15% del salario diario mínimo legal vigente, por cada porcino sacrificado o por cada 60 kilogramos de carne de cerdo importada. Se causa y recauda por efecto del contrato suscrito entre el *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* y la *Asociación Colombiana de Porcicultura* para administrar el *Fondo de Fomento Porcino*. Son sujetos pasivos de la contribución parafiscal: Productores y comercializadores de porcinos e importadores de carne de cerdo, sean personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho. Son responsables fiscales del recaudo de la cuota de fomento porcino las plantas de sacrificio animal o mataderos, las tesorerías municipales y las autoridades responsables de los procesos de importación, por los valores recaudados o dejados de percibir. Además, desarrolló otros tópicos como junta directiva del *Fondo de Fomento Porcino* y sus funciones, sanciones, inversiones, gastos y manejos de recursos, registros y manejo de cuentas, control y vigilancia, entre otros aspectos.

La *Ley 623 de 2000* declaró de interés social nacional la erradicación de la peste porcina clásica en todo el territorio colombiano. Fijó la tarifa de la cuota de fomento porcino en 20% del salario mínimo diario legal vigente por concepto de sacrificio porcino. Estableció entre las fuentes de financiación para eliminar la epidemia el incremento de la cuota parafiscal (al pasar del 15% al 20% del salario mínimo diario legal vigente), destinada en exclusivo a proyectos de erradicación de la peste porcina clásica[427].

La *Ley 1500 de 2001* modificó parcialmente la *Ley 272 de 1996*, al decretar que la cuota de fomento porcino se constituye por el equivalente al 32% del salario diario mínimo legal vigente por cada porcino sacrificado. Igualmente, transformó al *literal f* del *artículo 9* de la *Ley 623 de 2000*, en los siguientes términos: "f) 37,5% de la cuota de fomento porcino…, suma que se destinará en exclusivo al proyecto de erradicación de la peste porcina clásica".

4.5.12.4 CUOTA PARA EL FOMENTO DE LA AGROINDUSTRIA DE LA PALMA DE ACEITE

La *Ley 138 de 1994*, entre otras disposiciones, estipuló la *cuota para el fomento de la agroindustria de la palma de aceite* y creó el *Fondo de Fomento Palmero*. Otorgó el carácter de parafiscalidad a la mencionada cuota y la fijó en el 1% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite de palma

427 Literal f del artículo 9.

extraído. Dispuso la categoría de fondo-cuenta especial a dicho fondo, que se alimenta de los recaudos provenientes de la cuota para el fomento de la agroindustria de la palma de aceite y se deberá gestionar acorde con las políticas precisadas por el *Ministerio de Agricultura* y los objetivos instituidos en la propia norma. Son sujetos pasivos de la cuota las personas naturales o jurídicas que se beneficien de la explotación del fruto de palma de manera directa. En casos de maquila o contratos de explotación de procesos agroindustriales análogos, los sujetos pasivos son las personas jurídicas o naturales que encargan la maquila o el contrato de proceso agroindustrial. Son retenedoras de la cuota las personas que ejercen el beneficio del fruto de palma de forma directa o para terceros. Los propósitos de la cuota son múltiples, entre los que se destacan: Impulsar investigaciones, desarrollos tecnológicos y avances del sector; lograr mejor resultado del proceso productivo y distributivo; promover mayor uso del aceite; propulsar mejoras genéticas en semillas y variedades del cultivo; divulgar los atributos nutricionales del aceite; evitar epidemias y problemas inherentes a la palma; estimular la comercialización y exportación del producto. Apoyar mecanismos de estabilización de precios de exportación. Facultó al *Ministerio de Agricultura* para contratar con la *Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite*, *FEDEPALMA*, la gestión y recaudo de la cuota para el fomento de la agroindustria de la palma de aceite; estipuló la presencia del comité directivo, constituido por seis miembros, dos del Gobierno Nacional y cuatro representantes del gremio; además estableció sus funciones. Entre otros aspectos, precisó: Presupuesto y recursos del fondo, control fiscal, inspección y vigilancia, deducciones como costo, sanciones.

El *artículo 28* de la *Ley 1151 de 2007*, instituyó: "La cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite será de 1,5% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos". Esta disposición está vigente acorde con lo estipulado por el *artículo 276* de la *Ley 1450 de 2011*.

4.5.12.5 CUOTA DE FOMENTO CEREALISTA

El *artículo 1* de la *Ley 76 de 1927* estableció la cuota de fomento cerealista, con el propósito de impulsar la actividad productiva de trigo, maíz y cebada. El artículo 1 de la Ley 51 de 1966[428] autorizó el cobro de la cuota de fomento cerealista.

La *Ley 67 de 1983* estableció que los recursos recaudados por la cuota de fomento cerealista en exclusivo se destinarán a financiar la ejecución de programas de investigación, propulsar la transferencia de tecnología, promover la comercialización, impulsar las exportaciones y lograr la estabilización de precios de los cereales. También, dispuso contribución parafiscal sobre las importaciones de cebada. El *Decreto 1000 de 1984* reglamentó a la *Ley 67 de 1983*.

El *artículo 1* de la *Ley 114 de 1994* organizó la cuota de fomento sobre la producción nacional de leguminosas de grano, correspondiente al 0,5% del precio de venta de cada kilogramo, acorde con su *artículo 2*. Dispuso la presencia de dos cuotas: 1) Cuota de fomento de leguminosas de grano diferente de frijol y soya: Para la gestión de estos recursos, autorizó contratar al Gobierno nacional, por conducto del *Ministerio de Agricultura*, con la *Federación Nacional de Cultivadores de Cereales* (*FENALCE*), dispuso la disponibilidad del Fondo de Fomento de Leguminosos de grano diferente de frijol y soya y creó la comisión de fomento cerealista y de leguminosas de grano, como ente rector de políticas para orientar las acciones del fondo. 2) Cuota de fomento de frijol soya: Para su administración, otorgó facultades al Gobierno nacional, a través del *Ministerio de Agricultura*, para contratar con la *Cooperativa Agropecuaria de Ginebra Limitada* (*COAGRO*), decretó la creación del Fondo de Fomento del Frijol Soya e instauró la comisión de fomento del frijol soya; precisó en ambos casos contraprestación del 15% del total recaudado por gestión y manejo de las respectivas cuotas.

La *Ley 223 de 1995*, *artículos 183*, instauró contribución parafiscal sobre las importaciones de malta, tomando como base de liquidación en este último caso su valor FOB, en el porcentaje, condiciones, destinación y administración determinados para la cebada en la *Ley 67 de 1983* y en su correspondiente decreto reglamentario.

428 La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-490 de 1993, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero, preceptuó exequible el artículo 1 de la Ley 51 de 1966.

4.5.12.6 CUOTA DE FOMENTO CAUCHERO

La *Ley 686 de 2001* instituyó el Fondo de Fomento Cauchero, para gestionar los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento del caucho, que deberá regirse por las políticas trazadas por el *Ministerio de Agricultura* para el desarrollo del sector[429]. Reglamentado por el *Decreto 3244 de 2002*. Dispuso que la cuota de fomento cauchera corresponde al esquema de contribución parafiscal, por ello sus recursos se asignan a cuenta especial o fondo cuenta[430]. Estableció como tarifa el 3% y como base gravable la venta del kilo o litro de caucho natural nacional[431]. Son sujetos pasivos de la cuota las personas naturales o jurídicas que beneficien frutos de las plantas de caucho[432]. Son retenedores de la cuota de fomento cauchera las personas naturales o jurídicas que comercialicen los respectivos productos para el procesamiento industrial o su venta en el mercado nacional o internacional y deberán consignar el recaudo de la cuota en cuenta del Fondo de Fomento Cauchero[433]. Autorizó al *Ministerio de Agricultura* contratar con la *Federación Nacional de Productores de Caucho*, *FEDECAUCHO*, la administración del fondo y el recaudo de la cuota[434].

4.5.12.7 CUOTA DE FOMENTO PANELERO

Los *artículos 7*, *8* y *13* de la *Ley 40 de 1990* autorizaron el recaudo de la cuota de fomento panelero, reglamentado por el *Decreto 1999 de 1991*, con propósitos de auspiciar la producción de panela y alimentar al fondo de fomento panelero, administrado por la *Federación Nacional de Productores de Panela*, *FEDEPANELA*[435]. Los recursos ingresan a fondo o cuenta especial.

La cuota de fomento panelero tiene como base gravable el precio de cada kilogramo de panela y de miel y su tarifa es 0.5% para los obtenidos en trapiches paneleros con capacidad de molienda inferior a 10 toneladas por hora y 1% para los producidos en trapiches con capacidad de molienda superior a 10 toneladas por hora, para la miel adquirida en ingenios azucareros por productores ocasionales de panela y para demandantes de miel destinada a producir alcohol.

4.5.12.8 CUOTA DE FOMENTO ALGODONERO

La cuota de fomento algodonero fue autorizada por la *Ley 219 de 1995*. Su hecho generador lo constituye la compra de semilla o fibra de algodón de producción nacional. Es contribución parafiscal**,** tiene destinación específica y beneficia al propio sector algodonero. Corresponde al 0,5% del valor de cada kilogramo de fibra de algodón y al 1% de cada kilogramo de semilla de algodón de producción nacional puestos en desmotadora. Los agentes retenedores de la cuota son las personas jurídicas o naturales que compran fibra o semilla de algodón de producción nacional. Los recursos recaudados se destinan al fondo de fomento algodonero.

El fondo de fomento algodonero se creó mediante *Ley 219 de 1995*[436] y fue reglamentado por el *Decreto 1526 de 1996*, tiene como fin apoyar programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo competitivo y sostenible de la producción algodonera nacional en sus fases de cultivo, recolección, desmote y producción de fibra y semilla. Es administrado por la *Confederación Colombiana del Algodón* (*CONALGODÓN*), mediante contrato firmado con el *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*.

---

429 Ley 686 de 2001, artículos 1 y 5.
430 Ley 686 de 2001, artículo 3.
431 Ley 686 de 2001, artículo 4.
432 Ley 686 de 2001, artículo 6.
433 Ley 686 de 2001, artículo 7.
434 Ley 686 de 2001, artículo 9.
435 La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-040 de 1993, con ponencia del magistrado Ciro Angarita Barón, decretó exequible el cobro de la cuota de fomento panelero.
436 La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-152 de 1997, magistrado ponente: Jorge Arango Mejía, decretó inexequible el artículo 182 de la Ley 223 de 1995 y apartes de la Ley 219 de 1995 y Ley 272 de 1996, sin embargo el cobro de la cuota de fomento algodonero se mantiene vigente.

De conformidad con el *Decreto 2025 de 1996*, la auditoría interna del fondo ejerce el control del manejo, distribución e inversión de los recursos. El control fiscal corresponde a la *Contraloría General de la República*. La vigilancia administrativa la efectúa el *Ministerio de Agricultura*.

4.5.12.9 CUOTA DE FOMENTO ARROCERO

La cuota de fomento arrocero pretende propulsar el desarrollo tecnológico del arroz en *Colombia* y fue facultada mediante *Leyes 101 de 1963 y 67 de 1983* y el *Decreto 1000 de 1984*. Se revierte en fondo cuenta especial, con base en los pagos efectuados por los arroceros. Su objetivo es fomentar programas de investigación, transferencia de tecnología, comercialización, exportación y estabilización de precios del arroz. Se causa por cada tonelada de arroz producida y con el propósito de impulsar el desarrollo tecnológico del cultivo. La cuota de fomento arrocero se inició como aporte voluntario de los arroceros y, luego, fue convertida en pago obligatorio. Su tarifa es 0,5% del precio del kilogramo de arroz paddy. Son sujetos pasivos de la contribución parafiscal las personas naturales o jurídicas productoras de arroz. Son agentes recaudadores de la cuota, las personas naturales o jurídicas que adquieren o reciben a cualquier título arroz paddy. El recaudo de la cuota se debe girar a la *Federación Nacional de Arroceros*, *FEDEARROZ*, para ser destinado al *Fondo Nacional del Arroz*, que es administrado por *FEDEARROZ*, mediante contrato suscrito con el *Ministerio de Agricultura*. El *Decreto 2025 de 1996* facultó a *FEDEARROZ* para ejecutar la auditoría interna. El control fiscal lo ejerce la *Contraloría General de la República*. La vigilancia administrativa incumbe al *Ministerio de Agricultura*.

4.5.12.10 OTRAS CUOTA DE FOMENTO AGROPECUARIO

Existen además otras cuotas de fomento agropecuario, que permitirían concluir que cada subsector productivo dispone de su propia renta o contribución parafiscal, con características análogas. Es decir, pretenden impulsar cada renglón de la actividad agropecuaria a través de fondos-cuentas, constituidos para ese propósito y administrados por la respectiva entidad gremial, que suscribe contrato de manejo y gestión con el *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Entre otras cuotas de fomento, se resaltan: Cuota de fomento hortofrutícola[437], cuota de fomento avícola[438], cuota de fomento del cacao[439], cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero[440], cuota de fomento de leguminosas de grano distintos de frijol soya[441], cuota de fomento del frijol soya[442], cuota de importaciones de cereales y de frijol soya[443].

4.5.13 CONTRIBUCIONES PARA FOMENTAR OTRAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Igualmente, existen cuotas parafiscales que pretenden propulsar el desarrollo de otras actividades económicas diferentes a las agropecuarias y pesqueras; se resaltan las contribuciones parafiscales orientadas al turismo y a micros, pequeñas y medianas empresas en *Colombia*:

437 Ley 118 de 1994, Ley 726 de 2001, Decreto 3748 de 2004.

438 Ley 117 de 1994, Ley 1255 de 2008, Decreto 823 de 2004, Decreto 4428 de 2005. La Corte Constitucional decretó exequible el artículo 9 de la Ley 117 de 1994, que creó la cuota de fomento avícola, mediante sentencia C-132 de 2009. Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

439 Ley 31 de 1965, Ley 67 de 1983, Decreto 1000 de 1984, Ley 321 de 1996, Decreto 2255 de 1996.

440 Ley 534 de 1999. Mediante sentencia C-536 de 1999, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional decretó exequible el Proyecto de Ley 47 de 1997 (Senado) y 48 de 1996 (Cámara de Representantes), antecedentes de la Ley 534 de 1999.

441 Ley 51 de 1966, Ley 67 de 1983.

442 Ley 114 de 1994, Decreto 1592 de 1994.

443 Ley 223 de 1995, Decreto 1427 de 1996. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-152 de 1997, magistrado ponente: Jorge Arango Mejía, declaró inexequible el cobro de la cuota a las importaciones de cereales y frijol soya.

ANEXO JURÍDICO XXIV

La contribución parafiscal para el turismo incluye los siguientes aspectos:

Cuadro 4.54
CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL PARA EL TURISMO

Normas jurídicas:	*Ley 1101 de 2006, artículos 1 a 3. Ley 1450 de 2011* [167].
Hecho generador:	Disponer establecimiento de comercio destinado a prestar servicios turísticos.
Beneficiarios:	Destino a la promoción y competitividad del turismo, a través del fondo de promoción turística administrado por el *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*.
Responsables:	Persona natural o jurídica o sociedad de hecho que posea establecimientos de comercio obligados a pagar la contribución [168].
Sujetos pasivos:	Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, entre otras, que ejerzan el hecho generador gravado.
Causación:	Trimestre vencido de cada vigencia. Deberá liquidarse y pagarse dentro de los 20 días siguientes al trimestre.
Base gravable:	Ingresos operacionales [169].
Tarifas:	0,25%. 0,15% para bares y restaurantes turísticos [170].

Ha tenido amplia evolución histórica la contribución parafiscal para promover el desarrollo de micros, pequeñas y medianas empresas, que se narra a continuación.

La micro, pequeña y mediana empresa es género de unidad de explotación económica (agropecuaria, industrial, comercial o de servicios) en área rural o urbana y ejercida por persona natural o jurídica. Su categorización depende de factores, como: Número de trabajadores totales, valor de ventas brutas anuales y valor activos totales[444].

La *Ley 590 de 2000* impulsó el desarrollo de micros, pequeñas y medianas empresas (*MIPYMES*). Norma modificada parcialmente por las *Leyes 905 de 2004, 1151 de 2007*[445] y *1450 de 2011*[446].

Antecedente jurídico histórico para el devenir de estos fondos fue el *artículo 17* de la *Ley 590 de 2000*, que: "Creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas, *FOMIPYMES*, como cuenta adscrita al *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objetivo es financiar proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de MIPYMES, aplicar instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción y adelantar política de desarrollo empresarial, productivo, comercial tecnológico y de innovación formuladas por el *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*".

El *artículo 12* de la *Ley 905 de 2004* modificó parcialmente al *artículo 17* de la *Ley 590 de 2000*, pero mantuvo las características básicas del fondo colombiano de modernización y desarrollo tecnológico de las micros, pequeñas y medianas empresas, *FOMIPYMES*. El régimen de la *Ley 905 de 2004* armonizó dos regímenes de manera coetánea: Sistema nacional de microempresa y sistema nacional de apoyo a *MIPYMES*[447].

444 El artículo 2 de la Ley 905 de 2004 clasificó a las MIPYMES con base en dos factores, así: 1. Mediana empresa: a) Planta de personal entre 51 y 200 trabajadores, o b) activos totales entre 5.001 a 30.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. 2. Pequeña empresa: a) Planta de personal entre 11 y 50 trabajadores, o b) activos totales entre 501 y 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. 3. Microempresa: a) Planta de personal no superior a 10 trabajadores o, b) activos totales, excluida la vivienda, igual o inferior a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

445 Diario Oficial No. 46.700 de 2007. Expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

446 Diario Oficial No. 48.102 de 2011. Expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

447 La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-448 de 2005, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis, decretó inexequibles apartes del artículo 21 de la Ley 905 de 2004, referente al requerimiento de autorización previa de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para otorgar estímulos fiscales por parte de los entes territoriales a las MIPYNES.

La Ley 1151 de 2007 expidió el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, transformó al anterior fondo-cuenta en fondo de modernización e innovación para las micros, pequeñas y medianas empresas, le otorgó carácter de sistema de manejo separado en cuenta del *Banco de Comercio Exterior de Colombia*, *BANCOLDEX*, y lo asimiló a patrimonio autónomo para ser gestionado como cuenta de orden.

La *Ley 1450 de 2011*, expidió el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, instituyendo el esquema vigente en la actualidad. Precisó los propósitos más descollantes de la contribución parafiscal, se resaltan: Propiciar el progreso de micros, pequeñas y medianas empresas, por su proclividad a generar empleo, contribuir al desarrollo regional, integrar sectores económicos y auspiciar el uso de pequeños capitales y la capacidad emprendedora; mejorar el entorno institucional para coadyuvar a la creación y evolución de *MIPYMES;* favorecer las condiciones estructurales para acceder a factores productivos, materias primas, insumos y bienes de capital en los mercados domésticos e internacionales; impulsar la formación de capital humano y físico, la asistencia tecnológica y el acceso a mercados financieros formales; promover políticas públicas dirigidas a impulsar a *MIPYMES*; propulsar al desarrollo de formas asociativas, organizaciones empresariales y alianzas públicas y privadas para estimular y apoyar *MIPYMES*; incitar los principios de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, ecología, equidad, ética y competitividad; suscitar esquemas orientados a la actividad agroindustrial y campesina. Con el fin de lograr estos objetivos se establecieron importantes estímulos fiscales y financieros a las *MIPYMES*.

El *artículo 45* de la *Ley 1450 de 2011* instauró: "El presupuesto del fondo de modernización e innovación para micros, pequeñas y medianas empresas, estará conformado por recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, aportes o créditos de organismos internacionales de desarrollo, convenios de cooperación internacional, convenios con entes territoriales y transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional".

Sus características básicas son:

Cuadro 4.55
FONDO DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN PARA MICROS, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Normas jurídicas:	*Ley 1450 de 2011*, *Ley 1151 de 2007*, *Ley 905 de 2004*, *Ley 590 de 2000*,
Gestión:	Sistema especial de cuenta independiente gestionado por el *Banco de Comercio Exterior de Colombia* (*BANCOLDEX*), asimilado a patrimonio autónomo y administrado en cuenta de orden. Las actividades, los actos y los contratos celebrados por el Fondo se rigen por el derecho privado.
Beneficiarios:	Su finalidad es impulsar innovación, fomento y promoción de *MIPYMES*.
Fuentes de fondos:	Presupuesto nacional, organismos multinacionales de desarrollo, cooperación internacional, entes territoriales, entidades públicas nacionales y regionales

Con el fin de organizar y orientar la actividad empresarial de las *MIPYMES* se dispuso la creación de las siguientes instituciones: Sistema Nacional de *MIPYMES*[448], Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa[449], Consejo Superior de

448 Conformado por: *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*, *Ministerio de Protección Social*, *Ministerio de Agricultura*, *Departamento Nacional de Planeación*, *SENA*, *COLCIENCIAS*, *BANCOLDEX*, *Fondo Nacional de Garantías* y *FINAGRO*, que coordinará las actividades y programas a desarrollar por las *MIPYMES*.

449 Adscrito al Ministerio de Comercio Industria y Turismo e integrado por: 1. Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado (lo preside). 2. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. 3. Ministro de Protección Social o su delegado. 4. Director general del SENA o su delegado. 5. Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado. 6. Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 7. 3 representantes de instituciones de educación superior, designados por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo. 8. Presidente Nacional de la Asociación colombiana de medianas y pequeñas empresas, ACOPI. 9. Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO. 10. Presidente de la Confederación colombiana de cámaras de comercio, CONFECÁMARAS. 11. Representante de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico de pequeñas y medianas empresas, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo. 12. Representante de consejos regionales de pequeña y mediana empresa,

Microempresa[450], Consejo Regional de Pequeña y Mediana Empresa[451], secretarías técnicas regionales de *MIPYMES*.

También, existe el Fondo de inversiones de capital de riesgo de micros, pequeñas y medianas empresas rurales*, EMPRENDER*, fue erigido como fondo-cuenta sin personería jurídica adscrito al *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, para gestionar recursos destinados a apoyar a micros, pequeños y medianos productores localizados en zonas rurales, con el fin de estimular la creación y formación de *MIPYMES* agrarias, mediante aportes de capital social y financiamientos a la pre-inversión, en asocio con productores y entidades territoriales. El Fondo Emprender se alimenta de recursos procedentes del Presupuesto General de la Nación, aportes o créditos de organismos nacionales o multilaterales de desarrollo, donaciones, herencias o legados, ganancias generadas por sociedades o venta del capital social perteneciente al *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*.

4.5.14 CONTRIBUCIONES PARA LA SUPERVISIÓN Y LA REGULACIÓN

Con el propósito de asegurar la supervisión, control o inspección se ha autorizado el cobro de las contribuciones o cuotas de auditoría o fiscalización, que se incorpora en el esquema de regulación a la gestión pública (a cargo de las contralorías) y sistema de regulación a la gestión privada y de forma análoga a ejecutorias estatales de determinadas actividades (a través de las superintendencias).

A continuación se desarrolla la evolución histórica de las principales contribuciones orientadas a la vigilancia, control y regulación, que se ha denominado por algunos tratadistas como policía hacendística y económica.

ANEXO JURÍDICO XXV

4.5.14.1 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA EL CONTROL FISCAL

Para efectos de ejercer las funciones de control fiscal se autorizó a las contralorías cobrar las denominadas cuotas de fiscalización y auditoría.

El *artículo 119* de la *Constitución Política* instituyó que la *Contraloría General de la República* tiene como competencia vigilar la gestión fiscal y examinar el resultado de la Administración. Asimismo, su artículo 267 definió el control fiscal como función pública ejercida por la *Contraloría General de la República* sobre la gestión fiscal de la Administración y de particulares o entidades que gestionan fondos o bienes de la Nación. Su artículo 274 precisó que la gestión fiscal se ejercerá a través de auditorías. Asimismo, la *Carta Política* en los *numerales 9* y *12* de su *artículo 268* confirió al *Contralor General de la República* la facultad de ejercer la iniciativa para presentar proyectos de ley y emitir normas generales sobre el régimen de control fiscal y la organización y funcionamiento de la *Contraloría General de la República*.

---

designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo. 13. Representante de alcaldes de municipios donde funcione plan de desarrollo integral de pequeñas y medianas empresas, designado por la Federación Colombiana de Municipios. 14. Representante de gobernadores de departamentos donde funcione plan de desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas, designado por la Conferencia Nacional de Gobernadores. 15. Representante de bancos que dispongan programas de crédito a PYMES designado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 16. 2 representantes de asociaciones de empresarios. 17. Presidente de BANCOLDEX o su delegado. 18. Presidente del Fondo Nacional de Garantías o su delegado.

450 Adscrito al *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo* y compuesto por: 1. Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado (quien preside). 2. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. 3. Ministro de Protección Social o su delegado. 4. Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado. 5. Director del *Departamento Nacional de Planeación* o su delegado. 6. Representante de universidades. 7. 2 representantes de microempresarios. 8. 2 representantes de organizaciones no gubernamentales de apoyo a microempresas. 9. Representante de los consejos regionales para micro, pequeñas y medianas empresas. 10. Representante de alcaldes de municipios donde funcionan plan de desarrollo de pequeñas, medianas y micro empresas. 11. Representante de gobernadores de departamentos donde funcione plan de desarrollo integral de las microempresas. 12. Miembro de la *Asociación Bancaria de Colombia*. 13. El Director Nacional del *SENA* o su delegado.

451 Conformado por: 1. Gobernador departamental o su delegado. 2. Representante de la corporación autónoma regional. 3. Director de planeación departamental. 4. Director regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. 5. Representante de la Asociación Colombiana de Pequeña y Mediana Empresa, ACOPI. 6. Representante de la Federación de Comerciantes, FENALCO. 7. Representante de la cámara de comercio. 8. Representante de alcaldes municipales del departamento. 9. Representante de asociaciones de PYMES de la región. 10. 2 empresarios PYMES de la región. 11. 2 representantes de asociaciones de microempresarios.

El *artículo 272* de la *Constitución Política* estipuló que la vigilancia de la gestión fiscal de departamentos, distritos y municipios donde hayan contralorías corresponden a estas y la de municipios que no disponen contralorías incumbe a las contralorías departamentales; igualmente, dispuso que las contralorías territoriales, en el ámbito de su jurisdicción, ejercen las mismas funciones atribuidas al *Contraloría General de la República*. Además, conforme con lo dispuesto por el *numeral 7* del *artículo 300* y *numeral 6* del *artículo 313* de la *Carta Política*, precisó que el control fiscal se extiende, además del ámbito nacional, a las administraciones territoriales (departamentales, distritales y municipales).

El *artículo 112* de la *Ley 6 de 1992* otorgó a la *Contraloría General de la República* la facultad para ejercer jurisdicción coactiva, con el fin de hacer efectivos créditos exigibles en su favor o destinadas a entidades públicas nacionales. Esta disposición, en términos de la analogía prevista en el *artículo 272* de la *Constitución Política*, se extiende a las contralorías departamentales, distritales y municipales.

La *Ley 42 de 1993*[452] organizó el sistema de control fiscal financiero. Estipuló que el control fiscal financiero es función pública y tiene como fin vigilar la gestión fiscal de la Administración y particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado[453]. Otorgó a la *Contraloría General de la República* y las *contralorías departamentales, distritales y municipales* las competencias para ejercer el control fiscal de forma posterior y selectiva[454]. Estableció sujetos del control fiscal[455]. Precisó que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado debe cimentarse en principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y ecología. No se incluyeron los principios de ética y efectividad[456].

El *artículo 4* de la *Ley 106 de 1993* instituyó: "La *Contraloría General de la República* tiene autonomía para manejar, administrar y fijar su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto… La *Contraloría General de la República* cobrará tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a aplicar el factor resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la *Contraloría* sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada… La tarifa de control fiscal es fijada individualmente para cada entidad vigilada mediante resolución del contralor… El total del recaudo no podrá superar el valor total de gastos de funcionamiento de la *Contraloría General de la República*"[457].

El *artículo 50* de la *Ley 142 de 1994* dispuso que el control fiscal a las empresas de servicios públicos domiciliarios se ejerce por las contralorías departamentales, distritales y municipales y se practicará sobre aportes y actos o contratos que manejen sobre las gestiones del Estado en su atributo de accionista[458].

---

452 Existen variadas jurisprudencias sobre apartes demandados de la Ley 42 de 1993, se resaltan: Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1993, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional, Sentencia C-320 de 1994, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1994, magistrado ponente: Jorge Arango Mejía. Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional, Sentencia C-469 de 1995, magistrado ponente: José Gregorio Hernández. Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 1997, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 1997, magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara. Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 1998, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional, Sentencia C-969 de 1999, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional, Sentencia C-484 de 2000, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional, Sentencia C-635 de 2000, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional, Sentencia C-661 de 2000, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 2002, magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional, Sentencia C-505 de 2002, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2006, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

453 Ley 42 de 1993, artículo 4.

454 Ley 42 de 1993, artículo 4.

455 Son sujetos de control fiscal en el entorno nacional: Órganos que integran las ramas legislativa y judicial, entes de control y electoral, rama ejecutiva nacional (administración nacional), organismos creados por la Constitución Política, instituciones con régimen especial, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, particulares que manejen fondos o bienes del Estado, personas jurídicas y demás entidades que manejan recursos del Estado y el Banco de la República. Son sujetos de control fiscal en el ámbito territorial: Organismos que integran la estructura de la administración departamental, distrital y municipal y las entidades de este orden enumeradas para la Nación. Ley 42 de 1993, artículos 2 y 3.

456 Ley 42 de 1993, artículo 8.

457 Incisos 2, 3 y 4 declarados exequibles por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1148 de 2001, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

458 Ver jurisprudencias sobre este tema: Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2000, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional, Sentencia C-290 de 2002, magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional, Sentencia C-396 de 2002, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-167 de 1995, magistrado ponente Fabio Morón Díaz, precisó: "…Ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa

El incumplimiento a la sujeción a este reglamento será causal de mala conducta para los contralores departamentales, distritales y municipales. Para cumplir esta competencia, las contralorías competentes disponen acceso a los documentos que al final de cada ejercicio la empresa coloca a disposición del accionista, en los términos del *Código de Comercio* para aprobar los estados financieros.

El *artículo 162* de la *Ley 136 de 1994*[459] decretó: "La vigilancia de la gestión fiscal en municipios y distritos que no disponen contralorías se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental". El *numeral 4* de su *artículo 165*, estableció entre las funciones de los contralores distritales y municipales: "…Aprobar los planes de cuentas de las entidades sometidas a su control y vigilancia y conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno en las mismas. Los planes de cuentas deberán ceñirse a la reglamentación que expida el *Contralor General de la República*..."[460]. El *numeral 12* de este mismo *artículo*, precisó: "Elaborar el proyecto de presupuesto de la contraloría y presentarlo al alcalde, dentro de los términos establecidos en esta ley, para ser incorporado al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos…"[461]. Su *artículo 156* instituyó: "Los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera, podrán crear y organizar sus propias contralorías, con arreglo a los parámetros señalados por la ley… En los municipios en los que no haya contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal corresponde a la respectiva contraloría departamental".

El *artículo 1* de la *Ley 330 de 1996*[462], corroboró: "Corresponde a las contralorías departamentales ejercer la función pública de control fiscal en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la *Constitución* y la *ley*". Su *artículo 13*, precisó: "Recaudo de la cuota de vigilancia fiscal. Los departamentos, sus entidades descentralizadas y, en general, los sujetos de control fiscal girarán dentro de los cinco primeros días después de aprobado el PAC, directamente a las contralorías departamentales las partidas asignadas en sus respectivos presupuestos…". El *numeral 15* de su *artículo 9*, estableció entre las funciones de los contralores departamentales: "Elaborar el proyecto de presupuesto de la contraloría y presentarlo al gobernador dentro de los términos establecidos por la ley para ser incorporado al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos".

La *Ley 489 de 1998* dictó normas sobre organización y funcionamiento de entidades del contexto nacional y, de esta forma, definió la estructura en el ámbito nacional, aplicable por analogía en el entorno territorial. Su *artículo 49* dispuso: Corresponde a la ley, por iniciativa del gobierno, crear ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y demás organismos y entidades administrativas nacionales. El *parágrafo* del *artículo 49* de la *Ley 489 de 1998* observó la existencia de entidades descentralizadas indirectas, que se constituirán con arreglo a las disposiciones de esa misma ley y previa autorización del Gobierno nacional si se trata de entidades de ese orden, mas tratándose de entidades del orden territorial por el respectivo gobernador o el alcalde. Todas estas entidades se encuentran sujetas al control fiscal ejercido por las contralorías y a contribuir cuota de fiscalización.

Por su parte, el *artículo 68* de la *Ley 489 de 1998* precisó como entidades descentralizadas del orden nacional a establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades públicas, sociedades de economía mixta, superintendencias, unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del Estado y empresas oficiales de servicios públicos. Su *parágrafo 1* dispuso que este régimen jurídico sea aplicable en el ámbito territorial. Estos entes descentralizados son sujetos al control fiscal ejercido por las contralorías y a sufragar cuota de auditoría.

El *artículo 95* de la *Ley 489 de 1998* estableció que las entidades públicas podrán asociarse con propósitos de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar servicios de forma

---

o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad. En consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares…".

459 La Ley 136 de 1994 dictó normas con el fin de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

460 Jurisprudencia: Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 1997, magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.

461 Modificado parcialmente por el numeral 12 del artículo 6 de la Ley 177 de 1994. A su vez, este fue derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000.

462 La Ley 330 de 1996 decretó disposiciones sobre contralorías departamentales.

mancomunada, mediante celebración de convenios interadministrativos o conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro[463]. Estas acciones asociativas son objeto de control fiscal y están obligadas al pago de contribuciones parafiscales para el auditaje. También, el *artículo 96* de la *Ley 489 de 1998* prevé la opción que las entidades estatales puedan asociarse con personas jurídicas particulares, mediante celebración de convenios de asociación o creación de personas jurídicas[464]. Además, estas asociaciones son objeto de control fiscal y causan la cuota de fiscalización.

El *Decreto Ley 1144 de 1999*, dictó normas sobre organización y funcionamiento de la *Contraloría General de la República*[465]. En su *artículo 8,* al estipular la autonomía presupuestal de la *Contraloría General de la República* estableció la fórmula para calcular la tarifa de control fiscal.

El *Decreto Ley 1214 de 1999* corrigió al *Decreto Ley 1144 de 1999*, al ser declarado inexequible por la *Corte Constitucional*. En su *artículo 8* estableció condiciones y forma de cálculo de la contribución parafiscal, en los siguientes términos: "La *Contraloría General de la República* cobrará la tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas que manejen fondos o bienes de la Nación, la cual se establecerá de la siguiente forma: 1. Se calculará el presupuesto total de la *Contraloría General de la República* para la vigencia fiscal que corresponda, incluyendo en él sus gastos de funcionamiento. 2. Se tomará la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas. 3. El valor definido como el presupuesto total de la *Contraloría General de la República*, definido en el numeral 1, se dividirá entre la sumatoria del valor de los presupuestos de las entidades y organismos vigilados, obteniendo así un factor. 4. El factor obtenido se aplicará al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada considerados individualmente. El resultado de aplicar dicho factor constituye la tarifa de control fiscal por organismo o entidad vigilada... La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del *Contralor General de la República* y dicho valor deberá presupuestarse en forma obligatoria en el respectivo presupuesto anual… El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de gastos de funcionamiento e inversión que garanticen el óptimo ejercicio de la misión encomendada a la *Contraloría General de la República*".

Mediante *Decreto Ley 267 de 2000*, el presidente de la República dictó normas sobre organización y funcionamiento de la *Contraloría General de la República*, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el *artículo 1* de la *Ley 573 del 2000* y previo concepto favorable del contralor general de la República. Su *artículo 8* corroboró lo consagrado en el *artículo 8* del *Decreto Ley 1214 de 1999*, pero fue declarado inexequible por la *Corte Constitucional*[466]. Su *artículo 87* derogó apartes de la *Ley 42 de 1993*, entre otras normas.

El *artículo 8* de la *Ley 617 de 2000* implantó: "Las contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo *departamento*, los siguientes límites: "1,2% para categoría especial, 2% para categoría 1, 2,5% para categoría 2 y 3% para categoría 3 y 4"[467]. El *artículo 9* estableció sistema de transición y en su párrafo decretó: "las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar cuota de fiscalización hasta del 0,2%, calculado

463 Artículo declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-671 de 1999, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Con el entendido que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y a las normas para las entidades de este género, sin perjuicio del ejercicio de prerrogativas y potestades públicas, regímenes de actos unilaterales, de contratación, controles y responsabilidades propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.

464 Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-671 de 1999, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

465 El Decreto 1144 de 1999 fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-969 de 1999. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

466 La Corte Constitucional mediante Sentencia C-1550 de 2000, Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz, decretó inexequible al artículo 8 del Decreto Ley 267 del 2000. Así, mantuvo vigente al artículo 4 de la Ley 106 de 1996.

467 El artículo 8 de la Ley 617 de 2000 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-540 de 2001, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño. También, decretado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-579 de 2001, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett. Asimismo, mediante Sentencia C-1105 de 2001, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en Sentencia C-579-01. Igualmente, mediante Sentencia C-1112 de 2001, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en la Sentencia C-579-01. También, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en la Sentencia C-579-01, Sentencia C-336 de 2010, magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito, los ingresos por venta de activos fijos, los activos, inversiones y rentas titularizados y el producto de los procesos de titularización"[468]. El *artículo 21* de la *Ley 617 de 2000* estableció que en municipios y distritos donde no hay contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponde a la contraloría departamental. También, eliminó las contralorías de municipios categoría 2 con población inferior a 100.000 habitantes en el 2000 y de municipios categorías 3, 4, 5 y 6[469]. El *parágrafo* del *artículo 21* de la *Ley 617 de 2000* estipuló que la inspección de la gestión fiscal de municipios y distritos que no disponen contralorías, concierne a la respectiva contraloría departamental[470]. El *artículo 10* de la *Ley 617 de 2000* limitó los gastos de las contralorías municipales, fijó tres categorías en términos de ingresos corrientes de libre destinación: 2,8% para municipios categoría especial, 2,5% para municipios de primera categoría y 2,8% para municipios de segunda categoría y con más de 100.000 habitantes. Su *artículo 11* estableció esquema de transición para llegar al límite máximo establecido en el *artículo 10*. Su *artículo 54* estipuló para la *Contraloría de Bogotá*, límite máximo de 3,0% de ingresos legales mensuales corrientes de libre destinación y de 3.640 salarios mínimos legal mensuales vigentes. Su *artículo 55* dispuso esquema de transición.

El *Decreto 266 de 2000* dictó normas para suprimir regulaciones, trámites y procedimientos. Su *artículo 37* instituyó: "El control fiscal a empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter mixto, a cargo de entidades territoriales o a entidades descentralizadas, se ejercerá sobre actos y contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionistas o aportantes. Para el cumplimiento de dicha función la contraloría competente tendrá acceso en exclusivo a documentos que al final de cada ejercicio la empresa coloca a disposición del accionista en los términos establecidos en el *Código de Comercio* para la aprobación de los estados financieros correspondientes… Por razones de eficiencia, el contralor general de la República podrá acumular en su despacho las funciones de las otras contralorías, de forma prevalente, mediante acto administrativo motivado, expedido con sujeción estricta a lo señalado en este artículo y en la ley de control fiscal en aquellos eventos en los que al menos uno de los socios estatales esté sujeto a su control". Artículo declarado inexequible por la *Corte Constitucional*[471].

El *Decreto 267 de 2000* formuló normas sobre organización y funcionamiento de la *Contraloría General de la República*, estableció su estructura orgánica, fijó funciones de sus dependencias, entre otras disposiciones[472].

El *artículo 97* de la *Ley 715 de 2001* precisó: "En ningún caso podrán establecer tasas, contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los costos del control fiscal,

468 Mediante jurisprudencia del Consejo de Estado, la sección primera en Sentencia del 10 de diciembre de 2008, consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, expediente 2002-00394-01, formuló que la única condición que exige el artículo 9 de la Ley 617 de 2000 para que las contralorías cobren la cuota de fiscalización o auditoría es que el organismo o entidad sea sujeto de control. El artículo 9 de la Ley 617 de 2000 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-540 de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, frente el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Artículo también declarado exequible por la propia Corte Constitucional, mediante Sentencia C-579 de 2001, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett. También, mediante Sentencia C-1105 de 2001, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en Sentencia C-579-01. Asimismo, a través de Sentencia C-1112 de 2001, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en la Sentencia C-579-01 y declaró exequible este artículo por el cargo de presunta violación del principio de igualdad.

469 La Corte Constitucional mediante Sentencia C-540 de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, se declaró inhibida de fallar sobre el artículo 21 de la Ley 617 de 2000 por ausencia de cargos. Luego, el artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-837 de 2001, magistrado ponente Jaime Araújo Rentería, en relación con el cargo de violación de los artículos 119, 267 y 272 de la Constitución Política. Después, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-868 de 2001, magistrado ponente Jaime Araújo Rentería, declaró estése a lo resuelto en la Sentencia C-837-01. Posteriormente, mediante Sentencia C-975 de 2001, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en la SentenciaC-837-01. En el mismo sentido, a través de la Sentencia C-1105 de 2001, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett, la Corte Constitucional enunció estése a lo resuelto en la Sentencia C-837-01.

470 El Decreto 4515 de 2007 reglamentó de forma parcial a la Ley 617 de 2000.

471 Corte Constitucional, Sentencia C-1191 de 2000, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Mediante Sentencia C-290 de 2002, magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández, la Corte Constitucional declaró estése a lo resuelto en la Sentencia C-1191-00.

472 La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-290 de 2002, magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández, precisó: "El control fiscal tiene por objeto proteger el patrimonio del Estado y, por tanto, recae sobre la entidad, pública, privada o mixta, cuando recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de cumplir los objetivos señalados en la Constitución Política. Por ello, el elemento que permite establecer si la entidad o el organismo de carácter privado se encuentra sometido al control fiscal de las contralorías, lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos del Estado…". La Corte Constitucional con esta sentencia resolvió demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 8 del artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000, relativo a organismos públicos con régimen de autonomía autorizados por la Constitución Política.

sobre el monto de los recursos del sistema general de participaciones… Las contralorías de antiguas comisarías no podrán financiarse con recursos de transferencias, solo podrán recurrir a ingresos corrientes de libre destinación del departamento"[473].

La *Ley 716 de 2001*, expidió normas para saneamiento de la información contable en el sector público y dictó otras disposiciones. Su *artículo 17* dispuso: "El límite de gastos previstos en el *artículo 9* de la *Ley 617 de 2000* para el 2001, seguirá permanente, adicionado con las cuotas de auditaje de empresas industriales y comerciales del estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta". Esta disposición fue prorrogada en varias ocasiones[474].

La *Ley 714* de 2001, que aprobó el *presupuesto general de la Nación* para la vigencia fiscal 2002, fue adicionada mediante *Ley 779 de 2002*, e introdujo en su *artículo 11* privilegio de exoneración del cobro de contribución de vigilancia fiscal en favor de la *Auditoría General de la República*[475].

La *Ley 789 de 2002* decretó estímulos al empleo y a la protección social. Su *artículo 20* dispuso *exención* en el cálculo de cuotas de fiscalización[476], previstas en el *artículo 4* de la *Ley 106 de 1993*.

El *artículo 134* de la *Ley 1151 de 2007*, al erigir el fortalecimiento del ejercicio del control fiscal, enunció: "El límite de gastos previsto en el *artículo 9* de la *Ley 617 de 2000* para la vigencia de 2001, seguirá calculándose en forma permanente. Las cuotas de fiscalización correspondientes al 0,2% a cargo de las entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales. Entiéndase esta como única fórmula para el cálculo del presupuesto de las contralorías departamentales". En su *artículo 135* precisó: "Las transferencias de la Nación hacia entidades territoriales relativas a antiguas comisarías, por mandato de los *artículos 309* y *359* de la *Constitución Política*, no serán objeto de cobro de tasa, contribución o cuota de auditoría por parte del ente de control fiscal departamental". Ambos artículos fueron derogados por el *artículo 276* de la *Ley 1450 de 2011*.

La *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-701 de 2010*, magistrado ponente: *Luis Ernesto Vargas Silva*, declaró infundadas las objeciones presidenciales presentadas al *artículo 1* del *Proyecto de Ley 206/08 Senado* y *383/09 Cámara de Representantes*, que propugnaba por "fortalecer el ejercicio del control fiscal" y sirvió de bases para promover la *Ley 1416 de 2010*. Así, decretó exequible el referido proyecto.

La *Ley 1416 de 2010*, relativa al fortalecimiento del control fiscal, dispuso en su *artículo 1* que las cuotas de fiscalización del 0,2% a cargo de entidades descentralizadas del orden departamental, serán adicionadas a los presupuestos de las respectivas contralorías departamentales, siendo la única fórmula para el cálculo de su presupuesto y precisó que calculará en forma permanente. Por su parte, el *artículo 2* estipuló que las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar la cuota de fiscalización de hasta 0,4%, calculado sobre el monto de ingresos ejecutados por la respectiva entidad

473 El último inciso declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-105 de 2004, magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.

474 El artículo 67 del Ley 863 de 2003 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 la vigencia del artículo 17. El artículo 1 del Ley 901 de 2004 extendió al 31 último día de 2005 la aplicación del artículo 17. El artículo 82 del Decreto 4731 de 2005 amplió hasta el último día de 2006 el uso del artículo 17. El artículo 79 del Ley 998 de 2005 prolongó al 31 de diciembre de 2006 el empleo del artículo 17 (artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional por violar el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Carta Política, mediante Sentencia C-457 de 2006, magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra).

475 Artículo declarado exequible, salvo apartes, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-803 de 2003, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Al respecto, dispuso: "Las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto sólo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. Tales normas, por consiguiente, ha dicho la Corte, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, porque ello desbordaría el ámbito propio de la ley que es modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal… Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico… Sería necesaria la aprobación de ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente de determinadas materias...".

476 Inciso 2 del artículo 20 de la Ley 789 de 2002. Declarado exequible por la Corte constitucional mediante Sentencia C-655 de 2003, magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Precisó: "Las entidades mencionadas (cajas de compensación familiar y entidades promotoras de salud), con el objeto de respetar la correcta destinación de los recursos de la seguridad social, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política no estarán obligadas a cancelar contribuciones a las contralorías (la inspección y control corresponde a las respectivas Superintendencias de Subsidio Familiar y Salud)". Reglamentado por el Decreto 827 de 2003.

en la vigencia anterior, excluidos recursos de créditos, ingresos por venta de activos fijos, ganancia de procesos de titularización y activos, inversiones y rentas titularizados. Asimismo, estableció que las contralorías territoriales deberán destinar como mínimo el 2% de su presupuesto para capacitación[477] y, en desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de conciliaciones, condenas, indemnizaciones y otra forma de resolución de conflictos de las contralorías, sin afectar el límite de gastos del funcionamiento en la contraloría territorial[478].

4.5.14.2 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA SUPERVISIÓN DE SEVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

El *artículo 85* de la *Ley 142 de 1994* estableció contribución especial para financiar los costos requeridos para ejercer las competencias de control y regulación que ejercen la *Superintendencia de Servicios Públicos* y las comisiones de regulación y deberán ser sufragados por las entidades sometidas a su supervisión, inspección, regulación y vigilancia. La tarifa aplicable a la contribución es máximo del 1% y toma como base gravable los gastos de funcionamiento asociados al servicio prestado por la entidad sujeta a supervisión o regulación del año inmediatamente anterior al que se realiza el cobro, acorde con los estados financieros suministrados a la *Superintendencia* y las *comisiones de regulación* .

La *Sala de Consulta y Servicio Civil* del *Consejo de Estado*, precisó el *carácter fiscal y presupuestal de la presente contribución*, en respuesta a solicitud planteada por el *Ministerio de Desarrollo Económico*. Al respectó concluyó: "1. Las contribuciones especiales que trata el *artículo 85* de la *Ley 142 de 1994* son material y sustancialmente tasas de carácter obligatorio instituidas con el fin de recuperar el costo de servicio de carácter administrativo, en los términos del *artículo 338* de la *Constitución Política*. 2. El régimen jurídico presupuestal aplicable a los recursos recaudados por dicho concepto es el *Estatuto Orgánico del Presupuesto* (*Decreto 111 de 1996*) para ingresos resultantes del cobro de tasas, teniendo en cuenta la destinación específica para las que fueron creados. 3. Las comisiones de regulación y la *Superintendencia de Servicios Públicos* están sometidas al mismo régimen presupuestal aplicable, pues materialmente administran la misma clase de recursos o ingresos públicos y, por consiguiente, se encuentran bajo los mismos supuestos de hecho a los que es necesario atribuir las mismas consecuencias de derecho, puesto que la posibilidad que el legislador previó al permitir que los recursos de las comisiones de regulación se manejen a través de contratos de fiducia, no modifica per-se la naturaleza jurídica de los mismos; por el contrario, ello se constituye en garantía adicional de su buen manejo y para cumplir los propósitos de destinación específica. 4. Las contribuciones especiales previstas en la ley de servicios públicos no están sometidas al régimen presupuestal de los establecimientos públicos previsto en el *artículo 4* del *Estatuto Orgánico del Presupuesto*. 5. El régimen aplicable a excedentes y rendimientos financieros de las contribuciones recaudadas en virtud de la *Ley 142 de 1994*, es el previsto en el *numeral 3* del *artículo 85*"[479].

Se comparte la posición de la honorable *Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado*, excepto en el hecho de considerar a la contribución especial como tasa, en cambio, de contribución parafiscal. No obstante, es importante aclarar que este tema fue estudiado con detalle y amplio juicio jurídico por la magistrada ponente, que presenta enfoque respetable, mas solo no se comparte en ese aserto.

El *artículo 9* del *Decreto 707 de 1995* estableció que "en los municipios que presten en forma directa los servicios públicos domiciliarios objeto de regulación por parte de la *Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*, la contribución especial se liquidará y pagará en los términos que establece el presente *decreto*, cumplidos los requisitos y las condiciones previstos en los *artículos 6* y *182* de la *Ley 142 de 1994*". Sus *artículos 3* y 4 precisaron la forma de liquidación de la contribución especial,

477 Ley 1416 de 2010, artículo 4.
478 Ley 1416 de 2010, artículo 3.
479 Consejo de Estado, sala de consulta y servicio civil, concepto del 6 de junio de 2002, radicación 1.421, magistrada ponente: Susana Montes de Echeverry.

estipulando que se calcula mediante autoliquidación ajustada acorde con resultados definitivos de los estados financieros del año anterior formalmente auditados, que son objeto de evaluación y supervisión por la *Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*.

La *Ley 689 de 2001* modificó parcialmente a la *Ley 142 de 1994*. En su *artículo 13* definió las funciones de la *Superintendencia de Servicios Públicos*, modificando su *artículo 79*[480]. Precisó en su *numeral 5*: "Definir por vía general las tarifas de las contribuciones a las que se refiere el *artículo 85* de la *Ley 142 de 1994*, liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda".

El *Decreto 990 de 2002* transformó la estructura de la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* y en el *numeral 22* de su *artículo 5* estableció como función de la *Superintendencia*: "…Definir por vía general las tarifas de las contribuciones que deban pagar las entidades sujetas a su inspección, control y vigilancia a las que se refiere el *artículo 85* de la *Ley 142 de 1994*…"[481].

La tarifa y la base gravable de la contribución especial la fija de forma anual la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*[482], función que anteriormente la determinaba el *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo* (antes *Ministerio de Desarrollo Económico*)[483].

4.5.14.3 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LA SUPERVISIÓN DE LA SALUD

La *Ley 15 de 1989* expidió normas sobre organización, financiamiento y control de los servicios de salud y asistencia pública, reorganizó la *Superintendencia de Seguros de Salud*, entre otras disposiciones. Su *artículo 4* estipuló: "Corresponde a la *Superintendencia Nacional de Salud* ejercer control, inspección y vigilancia sobre las actividades que conciernen a la prestación de los servicios de salud en los seguros sociales obligatorios, asistencia pública, atención médica a cargo de entidades creadas o sostenidas por el Estado y liquidación, recaudo y transferencia de recursos fiscales que se apliquen a tales actividades". Su *artículo 8* estableció las atribuciones del superintendente nacional de salud y dispuso en su *literal m*: "Liquidar, con posterioridad a la aprobación que se imparta a cada presupuesto anual, la contribución que corresponda sufragar a las entidades sometidas al control de la Superintendencia".

La *Ley 10 de 1990* erigió el *Sistema Nacional de Salud* y estableció principios, procedimientos y lineamientos en materia de salubridad en *Colombia*.

Con base en facultades proferidas por el *artículo 51* de la *Ley 10 de 1990*, el Gobierno Nacional emitió el *Decreto Ley 1472 de 1990*, que reorganizó la *Superintendencia Nacional de Salud*. Entre otras disposiciones se resaltan: El *literal b* de su *artículo 2* precisó como objetivo de la *Superintendencia*: "Liquidar, recaudar, girar, cobrar y utilizar los recursos inherentes a sus actividades y demás acciones relativas a la salud; entre estas fuentes de financiación, se incluye la cuota de auditoría o supervisión".

---

480 El *artículo 79* en su *numeral 4* dispuso: "…79.4. Definir por vía general las tarifas de las contribuciones a las que se refiere el *artículo 85* de esta Ley; liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda…".

481 La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1190-08, se declaró inhibida de fallar sobre demanda de inconstitucional del Decreto 990 de 2002, por falta de jurisdicción. Magistrado ponente Jaime Araújo Rentería. Se argumentó en dicha sentencia: "Para la sala es claro que si bien este Decreto se refiere a la Ley 489 de 1998, no se encuentra haciendo remisión al artículo 120 de dicha ley, que confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, organismos y dependencias de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, entre otras superintendencias, sino al artículo 54 de la Ley 489 de 1998, que en acatamiento del mandato superior del numeral 16 del artículo 189 constitucional, consagra los principios y reglas generales que, precisamente, deben guiar al ejecutivo en su función de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y, en general, de las entidades administrativas del orden nacional como en este caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".

482 Por ejemplo, ver: Resolución No. SSPD-20131300029415 de 2013 expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que en su artículo primero estipuló: "Fijar la tarifa de la contribución especial que deben pagar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios las entidades sometidas a su inspección, control y vigilancia en el año 2013, en el 0,8075% de los gastos de funcionamiento asociados a la prestación del servicio de la entidad contribuyente, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia, a través del Sistema Único de Información (SUI) a 31 de diciembre de 2012". Su artículo segundo, dispuso: "Las erogaciones que constituyen los gastos de funcionamiento asociados a la prestación del servicio sometido a inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que integran la base de liquidación para la contribución especial de la vigencia 2013, una vez aplicado el test de validación…"

483 Por ejemplo: Ver Resolución No. 2 de 1995 expedida por el Ministerio de Desarrollo Económico, que en su artículo primero estipuló: "Fíjese como tarifa de la contribución especial para la vigencia fiscal de 1995, el 0,2% de los gastos de funcionamiento asociados a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de entidades prestadoras de tales servicios".

El *literal c* del *artículo 5* estableció entre las fuentes de financiación de la *Superintendencia Nacional de Salud*: "Las contribuciones que corresponda sufragar a las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control". Su *artículo 27* abolió explícitamente a la *Ley 15 de 1989*.

El *Decreto 2165 de 1992* reestructuró a la *Superintendencia Nacional de Salud*. Su *artículo 1* dispuso: "La *Superintendencia Nacional de Salud* es organismo adscrito al *Ministerio de Salud*, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera señalada por la Ley y el presente decreto". Su *artículo 2* preciso sus objetivos, estableciendo en *numeral 6*: "Liquidar, recaudar, girar, cobrar y utilizar los recursos fiscales y demás arbitrios rentísticos, con destino a la prestación de servicios de salud". En el *numeral 20* de su *artículo 3* instauró: "Recaudar y liquidar las contribuciones que correspondan sufragar las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control". En el *numeral 6* de su *artículo 2* implantó como propósito de la entidad supervisora de la salud: "Liquidación, recaudo, giro y cobro y utilización de los recursos fiscales y demás arbitrios rentísticos, cualquiera que sea su origen, con destino a la prestación de los servicios de salud". En el *numeral 9* de su *artículo 7* precisó entre las funciones del *Superintendente Nacional de Salud*: "…Recaudar y liquidar las contribuciones que corresponde sufragar a las entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de la *Superintendencia Nacional de Salud*…". Su *artículo 61* derogó expresamente al *Decreto 1472 de 1990*.

La *Ley 100 de 1993* creó el *Sistema General de Seguridad Social Integral*, en el *numeral 2* de su *artículo 248* confirió facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura y funciones de la *Superintendencia Nacional de Salud*.

Con base en esas facultades el Gobierno nacional emitió el *Decreto Extraordinario 1259 de 1994*, que reestructuró a la *Superintendencia Nacional de Salud* y, entre otras acciones, instituyó en el *numeral 3* de su *artículo 3* como objetivo de la *Superintendencia*: "Liquidar, recaudar, girar, cobrar y utilizar los recursos generados de sus gestiones conexas a la salud". Entre ellos se incorpora la cuota de fiscalización o auditoría. En su *numeral c* del *artículo 5* estableció entre las opciones de financiamiento de la *Superintendencia Nacional de Salud*: "…Las contribuciones que corresponda sufragar a las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control…". Su *artículo 27* abolió de forma explícita a la *Ley 15 de 1989*. Imprimió a la entidad carácter técnico, adscrito al *Ministerio de Salud*, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

El *artículo 98* de la *Ley 488 de 1998* instauró la tasa o cuota de supervisión en favor de la *Superintendencia Nacional de Salud* y a cargo de entidades de derecho público o privado, incluso aquellas sin ánimo de lucro, con excepción de beneficencias y loterías, con el propósito de ejercer la inspección y vigilancia y garantizar el cumplimiento de las funciones propias de la *Superintendencia*. Su *artículo 87* derogó aspectos importantes de la *Ley 10 de 1990*.

El *Decreto 1405 de 1999* reglamentó los sistemas y métodos para fijar la cuota de supervisión que deben cancelar las entidades inspeccionadas y reguladas por la *Superintendencia Nacional de Salud*[484]. Asimismo, facultó el cobro coactivo por compromisos pendientes de tasas o cuotas, la imposición de sanciones y la implantación del cobro de intereses moratorios por extemporaneidad en los pagos.

El *Decreto 126 de 2010* prescribió disposiciones en materia de inspección, vigilancia y control de la corrupción en el *Sistema General de Seguridad Social en Salud*, entre otras disposiciones. Medida expedida bajo estado de emergencia social promulgado mediante el *Decreto 4975 de 2009*. Normas decretadas inexequibles por la *Corte Constitucional*[485]. De esta forma, los preceptos decretados por las últimas normas citadas se encuentran vigentes.

Estas contribuciones para la supervisión, control y vigilancia se aplican de forma análoga a todas las entidades sujetas a la inspección por las diferentes superintendencias existentes en el país, cuya

484 Estipuló que la propia Superintendencia Nacional de Salud mediante acto administrativo fijaría la cuota de supervisión. Sirve de ilustración el Decreto 1433 de 2009 fijó la cuota de supervisión para la vigencia 2009.

485 El Decreto 126 de 2010 fue declarado inexequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-302 de 2010, magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez. El Decreto 4975 de 2009 fue declarado inexequible, por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-252 de 2010, magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

competencia es ejercer la denominada policía económica, que pretende la prestación efectiva, eficiente, eficaz, económica, equitativa, ética y ecológica de los servicios esenciales y, que por su condición de básicos, existe proclividad para el usuario o consumidor a sufrir riesgos y vulnerar sus derechos fundamentales, por lo que requiere el amparo del Estado.

4.5.14.4 CONTRIBUCIÓNES ESPECIALES PARA OTRAS SUPERVISIONES

El ejercicio de la gestión de supervisión se enmarca dentro del concepto de regulación y corresponde a lo que algunos tratadistas denominan policía económica, como se afirmó. Se pretende, ante todo, evitar actuaciones indebidas por posición dominante en el mercado y ejercer vigilancia a actividades de carácter esenciales para la sociedad civil y de índole ampliamente riesgosas.

En *Colombia* esta competencia es asumida por las superintendencias, que para gestionar debidamente sus funciones se financian con las cuotas de supervisión, como se estudió en los apartes precedentes. Se destacan las recaudadas por: *Superintendencia Financiera*[486], *Superintendencia de Sociedades*[487], *Superintendencia de Vigilancia y Seguridad*[488], *Superintendencia de Industria y Comercio*[489], *Superintendencia de Economía Solidaria*[490], *Superintendencia de Subsidio Familiar*[491], *Superintendencia de Notariado y Registro*[492], *Superintendencia de Puertos y Transporte*[493].

E. POLÍTICA SOCIAL

Política social es acepción compuesta que fusiona el término político con el social, y al aunarlos recibe influencia de ambos ingredientes. Así, antes de analizar el significado de la política social es necesario estudiar cada uno de estos conceptos.

Social[494] resulta profundamente complejo definirlo desde el punto de vista de las ciencias sociales, porque múltiples disciplinas lo estudian desde ópticas diferentes. Ha sido motivo de investigación en diversas disciplinas de índole social como economía, política, sociología, filosofía, derecho, psicología, historia, entre otros campos científicos. En general, las diferentes áreas del conocimiento tienen relación con el concepto social. Lo social tiene especial relevancia en el análisis sociológico, que le otorga a esta ciencia su soporte de estudio, en el sentido que lo sociológico se deriva de lo social[495].

Así, social tiene gran correspondencia con la integración del hombre con otros hombres para solucionar

---

486 Marco legal: Carta Política -numeral 19 del artículo 150, numerales 24 y 25 del artículo 189 y artículo 335-, Ley 1328 de 2009, Ley 1314 de 2009, Ley 1340 de 2009, Ley 964 de 2005, Ley 510 de 1999, Ley 725 de 1993 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-, Ley 35 de 1993, Ley 45 de 1990, Ley 35 de 1993, Decreto 4327 de 2005, Decreto 663 de 1993, Decreto 2739 de 1991.

487 Contexto normativo: Carta Política -artículo 116-, Ley 992 de 2004, Ley 550 de 1999, Ley 446 de 1998, Ley 222 de 1995, Decreto 3100 de 1997, Decreto 1080 de 1996, Ley 58 de 1931.

488 Entorno jurídico: Ley 62 de 1993, Decreto-Ley 356 de 1994 -Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada-.

489 Bases normativas: Carta Política, artículos 58, 61, 78, 88, 150 -numerales 16 y 24-, artículo 189 -numeral 27-, 333, 334 y 20 transitorio-, Ley 640 de 2001, Ley 550 de 1999, Ley 546 de 1999, Decreto 1130 de 1999, Ley 510 de 1999, Ley 446 de 1998, Decreto 2153 de 1992.

490 Marco jurídico: Ley 454 de 1998, Ley 79 de 1988, Decretos 1333, 1480, 1481 y 1482 de 1989, Decreto 2536 de 1986, Ley 134 de 1931.

491 Normas básicas: Ley 25 de 1981, Ley 31 de 1984, Ley 21 de 1982, Decreto 1902 de 1994, Decreto 1531 de 1990, Decreto 341 de 1988, Decreto 2337 de 1982.

492 Desarrollo legal: Decreto 412 de 2007, Ley 26 de 1973, Ley 1 de 1962, Decreto 302 de 2004, Decreto 303 de 2004, Decreto 1669 de 1997, Decreto 1668 de 1997, Decreto 1672 de 1997, Decreto 2158 de 1992, Decreto 577 de 1974, Decreto 2165 de 1970, Decreto 2163 de 1970, Decreto 2158 de 1970, Decreto 2156 de 1970, Decreto 1347 de 1970, Decreto 1260 de 1970, Decreto 950 de 1970, Decreto 3172 de 1968, Decreto 1298 de 1962.

493 Marco legal: Ley 1 de 1991, Decreto 2741 de 2001, Decreto 1402 de 2000, Decreto 1016 de 2000, Decreto 101 de 2000.

494 El Diccionario de la Lengua Española define *social* como: "Perteneciente o relativo a la sociedad o a las contiendas entre unas y otras clases...". REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA*. Espasa Calpe, Madrid, 1992. P. 1343.

495 *Luis Recasens Siches* resaltó: "Aclarar con rigor y precisión que es lo social, es tarea necesaria para fundamentar la sociología y para desenvolver esta ciencia con alguna seguridad. Este esclarecimiento además dotará a la sociología de tema propio de estudio, diferentes de otros temas colindantes o conexos, que se estudian en otras disciplinas... La sociología no es filosofía; es ciencia con objeto propio y determinado. Su objeto es la realidad social, lo social, o dicho con otras palabras, los comportamientos y relaciones sociales... Lograr idea clara sobre lo social tiene también importancia para la vida práctica de la humanidad". LUIS RECASENS SICHES. *SOCIOLOGÍA*. Porrúa, México, 1970. P. 102, ss. Sociología es concebida como: "Ciencia que trata las condiciones de existencia y desenvolvimiento de las sociedades humanas...". *DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA*. Op cit. P. 1343.

sus requerimientos básicos de subsistencia, de forma análoga como lo ejercen las especies irracionales. No obstante, adquiere connotaciones superlativas en el caso de los seres racionales, porque se precisan otros vínculos, como intereses, objetivos, idiosincrasias, costumbres, culturas, religiones, idiomas, entre otros factores comunes que otorgan coherencia, vigor y compaginación a las relaciones humanas.

Precisamente esta concomitancia y armonía en las relaciones sociales humanas ha permitido que la organización social presente gran avance y mayor complejidad con el devenir histórico de la humanidad. Pasando de sus organizaciones primarias y primitivas, como familia, gens y tribu hasta transformarse en organizaciones sociales más coherentes, evolucionadas y amplias, como la organización estatal en sus múltiples talantes.

Esta interpretación se identifica con la estipulada por el sociólogo *Francisco Ayala*: "Al hablar de la entrada en contacto de dos seres humanos se apunta, sin duda, a fenómeno de índole social. Apenas al producirse el encuentro comienzan a actuar los criterios sociales para la apreciación que cada parte hace del desconocido frente a quien se halla, y para la determinación del régimen del comportamiento recíproco"[496].

En este sentido, coincide con la interpretación de *Gerardo Rojas Bueno*, quien aseveró: "Se ha dicho que los hombres integran la sociedad y conviven en ella, no porque sean hombres, sino por ser animales. Es decir, que, como en estos, es innegable su tendencia gregaria. Sin embargo, presentándose esta actitud, en el hombre se ofrece elevación del modo asociativo de su vida que supera el instinto y que rompe los moldes de lo que significa simplemente el rebaño... La historia humana es el sentido de la relación del hombre con el mundo que lo rodea, al manifestarse en esfera más amplia aún que la específicamente humana, es el sentido de la relación con el universo todo, es el sentido de la comunidad humana"[497].

A la par, *Antonio Gramsci* otorgó a lo *social* igual dimensión, al discernirlo como expresión histórica: "No debe ser concebido especulativamente sino históricamente como el conjunto de las relaciones sociales en las cuales se mueven y obran los hombres reales, como conjunto de condiciones objetivas que pueden y deben ser estudiadas con los métodos de la filosofía y no de la especulación..."[498].

Enrique Low Murtra y *Jorge Gómez Ricardo* analizaron con las transformaciones de las organizaciones sociales, al respecto enunciaron: "La *Edad Prehistórica* se caracterizó por grandes metamorfosis y por ser período muy amplio de la historia de la humanidad; comprende la aparición del hombre, las épocas del salvajismo y la barbarie, el descubrimiento y uso de importantes recursos naturales por parte del hombre, como piedra, hierro, cobre y bronce, la formación de las primeras organizaciones sociales, como la familia, la gen y la tribu. En la *Edad Antigua* se gestó el desarrollo de los primeros esquemas estatales, denominados usualmente ciudades antiguas... La *Edad Media* se singularizó por profundas tendencias de cambios, resurgimiento de ciudades o burgos, desarrollo del sistema comercial o mercantilista, aparición de los *Estados regiones*, impulso hacia las primeras naciones, entre otros hechos que condujeron a avances de índole cultural, científico, académico y social conocidos como Renacimiento... Las *Eras Moderna y Contemporánea* sobresalen por la presencia de grandiosos *Estados naciones*, se destacan: *Estado absolutista*, *dominante*, *gendarme* o *de guerra*, *Estado liberal*, *Estado benefactor*, *Estado de la planificación central*, *Estado interventor*, *Estado del bienestar* o *social*, *Estado dual* o *mixto*, *Estado de la globalización*..."[499].

Mario Sendoya relacionó dos dimensiones sobre lo social e interpretó las causas que conducen al hombre a actuar en el ámbito social: "Se Pueden distinguir dos ámbitos de lo social: El denominado micro, que se refiere a la interacción entre dos personas, entre persona y grupo o entre pequeños grupos, y el macrosocial, referido a grandes colectividades. Tanto el individuo, los grupos, como las grandes colectividades (Nación, por ejemplo), están vinculados a las formas u órdenes sociales claramente definidos: El psíquico, el organizacional y el cultural, sin olvidar el medio natural, como de los presupuestos biológicos... No se puede negar que en el origen de lo social se encuentra el individuo... La sociedad no es agregado de

496 FRANCISCO AYALA. TRATADO DE SOCIOLOGÍA. Aguilar, Madrid, 1968. P. 131.
497 GERARDO ROJAS BUENO. NOCIONES SOBRE TEORÍA DEL ESTADO. Edito-láser, Bogotá, 1987. P. 291.
498 ANTONIO GRAMSCI. MATERIALISMO HISTÓRICO Y LA FILOSOFÍA DE BENEDETTO CROCE. Porrúa, México, 1975. P. 190.
499 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Tercera edición, segunda reimpresión. Pp. 20, ss.

individuos atomizados... La estructuración del bien humano se despliega en tres niveles: El de necesidades básicas, el de capacidad para asumir funciones y realizar tareas en orden al bien social y, finalmente, el nivel de opciones fundamentales orientadas a la auto-trascendencia... La búsqueda de la realización de estos bienes impulsa al hombre a formar la sociedad..."[500].

Luis Recasens Siches ejerció gran empeño para definir el concepto de social, al respecto concluyó: "La mayor parte de sociólogos contemporáneos, que aspiran definir con claridad lo social, sostienen que lo social está constituido tan solo por interacciones, influjos recíprocos. Sucede, sin embargo, que esta caracterización tal vez no represente definición suficiente de la realidad de lo social y, convenga entender la sociedad más a fondo y con mayor agudeza de perfiles, como especiales modos o formas de vida y, además, también como relaciones y como interacciones"[501].

Social se desprende del término sociedad[502]. Entendida esta como el escenario donde se gestan todas las actividades y organizaciones sociales. Es el marco donde se desenvuelve el hombre y donde se genera sus relaciones con los otros individuos.

Cuando se incursiona en el estudio de lo social debe interpretarse lo que significa organización y sistema social; por ello, se recurre a algunas descripciones sobre este tema[503]. Lo social incorpora aspectos teóricos (estudio, interpretación, conocimientos, análisis) y prácticos (realidad, experiencia, aplicaciones, determinación, decisión).

Juan Portantiero, al interpretar la concepción de acontecimiento de *Gramsci*, para sustentar su interpretación de análisis de coyuntura esbozó: "Las relaciones de fuerza en cada uno de los niveles que, articuladamente, componen lo social como objeto real y como concepto. Lo social, entonces como síntesis de muchas determinaciones, que no son otra cosa que relaciones sociales, expresan el ritmo de sus historias propias, irreductibles..."[504].

Cuando se interpreta el concepto de social desde el punto de vista de las finanzas públicas no es posible hacer caso omiso al concepto de gasto público social.

Los tratadistas[505] identifican al gasto público social desde variadas concepciones: 1) Económica: Recursos financieros públicos (erogaciones estatales) que buscan resolver problemas de equidad. Se interpretan tres dimensiones: a) Orientados a satisfacer necesidades básicas de la población o a generar impacto distributivo directo; b) proporcionan bienes y servicios que son afectados por mecanismos del

---

500 MARIO SENDOYA. MORAL SOCIAL CRISTIANA. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1967. Pp. 23, ss.

501 LUIS RECASENS SICHES. SOCIOLOGÍA. Porrúa, México, 1970. P. 107.

502 *Eduardo Andrade Sánchez* precisó: "La sociedad es el resultado objetivo de la capacidad racional de los individuos y en ella estamos inmersos. La sociedad es el medio natural en el que se desenvuelve nuestra existencia. La actividad política corresponde a la esfera de la sociedad, ya que es la forma de comportamiento social a la que identificamos en función de ciertas características que se relacionan con la dirección y gobierno de la misma". EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ. *INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA*. Harla, México, 1982. P. 34. El Diccionario de la Lengua Española describió sociedad como: "Reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones. Agrupación natural o pactada de personas, que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida. Se aplica también a los animales...". *DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA*. Op cit. P. 1343.

503 El multifacético investigador italiano *Vilfrido Pareto* se refirió a sistema social, que consideró dinámico, al cambiar en el tiempo y el espacio. Señaló: "Sea pequeño o grande el número de elementos considerados, suponemos que constituyen un sistema, que denominamos sistema social, y procuramos estudiar su naturaleza y sus propiedades. Este sistema cambia de forma y de carácter con el tiempo. Cuando hablamos de sistema social, consideramos este sistema tanto en un momento determinado como en las sucesivas transformaciones que sufre en concreto espacio de tiempo". VILFREDO PARETO. *TRAITÉ DE SOCIOLOGIE GÉNÉRALE*. Librairie Payot et Cie, París, 1919. Volumen II, Pp. 1598-1600. *Guy Rocher* describió 'acción y organización social', enunció: "Al definir acción social y proceder a su análisis se insiste en el carácter estructurado de la acción y de las normas que la regulan. Se subraya el hecho que la acción social se presenta como sistema de elementos interdependientes. Indicamos algunas relaciones funcionales entre los elementos constitutivos de la cultura, concebida también ésta como un sistema... La organización social, en efecto, es realidad compleja, múltiple, escurridiza, que cuesta al espíritu humano aprehender en su totalidad y en su movimiento a la vez. Para forjarse representación de la misma y poder hablar de ella, para poder asimismo analizarla en sus partes o para comparar entre sí a sociedades concretas, se hacía necesario recurrir a comparaciones con objetos o con seres más familiares, mejor conocidos o supuestamente mejor conocidos, que servirían de modelos de la sociedad". GUY ROCHER. *INTRODUCCIÓN A LA SOCIOLOGÍA GENERAL*. Herder, Barcelona, 1973. Pp. 311, ss.

504 JUAN C. PORTANTIERO. LOS USOS DE GRAMSCI. Folios, México, 1982. Segunda edición. Cap. IV. P. 179.

505 CARLOS ALBERTO RESTREPO R. "BASES PARA REDEFINIR EL AGREGADO DE GASTO PÚBLICO SOCIAL" en INFORME FINANCIERO de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Bogotá, Marzo de 1998. FEDESARROLLO. "GASTO PÚBLICO SOCIAL" en COYUNTURA SOCIAL. No. 1. Bogotá, Diciembre de 1989. FEDESARROLLO. "GASTO PÚBLICO SOCIAL" en COYUNTURA SOCIAL. No. 2. Bogotá, Mayo de 1990. OSCAR FRESNEDA Y CARLOS EDUARDO VÉLEZ. "EL GASTO PÚBLICO SOCIAL" en COYUNTURA SOCIAL. No. 14. FEDESARROLLO, Bogotá, Mayo de 1996.

mercado, existe exclusión y rivalidad y tienen efecto directo en el nivel de los hogares, y c) contribuyen al crecimiento de las capacidades productivas del ser humano, es decir, coadyuvan a mejorar sus opciones inventivas, su rendimiento y mejores logros remunerativos. 2) Contable: Corresponden a partidas presupuestales que son organizadas conforme con el objeto del servicio. Se relaciona con la clasificación funcional que le otorgan las finanzas públicas. El gasto público social es apropiado en el presupuesto público como funcionamiento (administración de los sectores sociales) e inversión (incluye los necesarios para proporcionar directamente servicios -son posibles catalogarlos dentro de la inversión social, aun cuando se clasifica dentro de funcionamiento- y las partidas que en forma tradicional se incluyen como inversión, como las requeridas para suministrar la infraestructura social). 3) Jurídica: El *artículo 41* del *Decreto 111 de 1996* (*Estatuto Orgánico del Presupuesto*) otorgó la dimensión legal que actualmente prevalece en *Colombia*. Lo define como: "Se entiende por gasto público social, aquel cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión". La norma deja la sensación de ejercer interpretación muy genérica (poca precisión) e incurrir en juicios subjetivos.

Carlos Eduardo Vélez interpretó este componente como: "En principio, se puede afirmar que el gasto público social incluye todos los sectores que pertenecen a la llamada infraestructura social, esto es, educación, salud, seguridad social y vivienda social. No obstante, desde el punto de vista económico, este no es concepto delimitado, ya que se incluyen tanto bienes y servicios directamente relacionados con la formación y conservación del capital humano como servicios relativos a la red de protección social y otros bienes, que se proveen con el objeto de lograr redistribución del bienestar económico corriente a través de la provisión pública. Existen dos perspectivas para la definición del gasto social... El enfoque de las necesidades básicas circunscribe al gasto social a las erogaciones destinadas a la satisfacción de las necesidades esenciales de los más pobres. En esta concepción las acciones sociales del Estado están dirigidas a las poblaciones con carencias básicas. Por ejemplo, en *Colombia*, los hogares con necesidades básicas insatisfechas -*NBI*- son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores: Habitan vivienda con materiales inadecuados, carecen de servicios domiciliarios básicos, se encuentran en hacinamiento crítico, presentan elevado número de personas dependientes por asalariados o alto ausentismo escolar... La segunda definición del gasto social comprende a gastos que contribuyen a la producción, expansión y renovación del acervo de capital humano, es decir, al desarrollo de las capacidades productivas de los ciudadanos. Las erogaciones en los sectores de educación, salud, nutrición y saneamiento básico se asocian estrictamente con este objeto..."[506].

En *Documento CONPES* proferido en 1993 se delimitó al gasto público social como: "El gasto público social se define como la parte del gasto público que cumple con dos condiciones distintivas: 1) se refiere a bienes y servicios en cuya distribución se aplican mecanismos de mercado y existe, por algún motivo exclusión y rivalidad, y 2) tiene efecto directo sobre el nivel de vida de hogares. Excluye el gasto en bienes públicos puros que tienen destino universal y no permiten el principio de exclusión y en bienes públicos locales que tienen como única limitación de acceso su ubicación espacial. También se distingue de las erogaciones que se dirigen a la producción de bienes y servicios que admiten el principio de exclusión y que están encaminados a apoyar actividades de empresas no familiares o a promover el desarrollo económico general... El gasto público social está constituido por transferencias a hogares, a través de servicios, en bienes o dinero que se asignan, tanto bajo la forma de subsidio a la demanda, como de recursos que se distribuyen a través de instituciones que prestan atención con financiamiento público"[507].

Enrique Low Murtra y *Jorge Gómez Ricardo* infirieron sobre la problemática de la utilización del gasto público como mecanismo para ejercer función social, de la siguiente forma: "Uno de los instrumentos importantes de la política fiscal propuesto para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza es el gasto público. Sin embargo, existe gran polémica sobre la bondad de esta herramienta, puesto que algunos

506 CARLOS EDUARDO VÉLEZ. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD: LOGROS Y EXTRAVÍOS. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996. Pp. 347, ss.

507 DNP-UDS-DIOGS. "DOCUMENTO DE GASTO PÚBLICO SOCIAL". Mimeógrafo, Bogotá, Septiembre de 1993. Departamento Nacional de Planeación. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1980-1996. DNP, Bogotá, 1997. P. 9.

autores la defienden, mientras que otros expresan que lejos de asegurar la equidad, más bien profundiza las diferencias sociales, al dirigirse en grandes proporciones a las clases más favorecidas de la sociedad. Bajo esta concepción, el gasto público se clasifica en tres categorías: Regresivos, progresivos y de pobreza... Los gastos de pobreza son redistributivos, porque benefician en mayor proporción a los que tienen menores ingresos y riqueza. Con el fin de evaluar la dirección del gasto público en materia de equidad se utilizan el *coeficiente de Gini* y la *curva de Lorenz*..."[508].

Eduardo Wiesner manifestó frustraciones e inconvenientes en la aplicación del gasto social en Colombia, atribuyó sus principales deficiencias al marco jurídico existente, sus interpretaciones y concepciones. Precisó: "La normatividad sobre lo que deberían ser las prioridades en materia social han estado claramente articuladas en el discurso político y en el presupuesto nacional. Lo que ha fallado no es la intención o la voluntad, sino la comprensión de lo que verdaderamente está detrás del *public choice social* en *Colombia*"[509].

El otro componente, lo político se relaciona con la política, es decir, vincula o califica determinado fenómeno en el ámbito de la política. La política tiene como propósito básico el logro del poder.

Giovanni Sartori interpretó la política como proceder (actuación) y como disertación (alocución). Expresó: "La política es el hacer del hombre que, más que ningún otro, afecta e involucra a todos. Esta no es definición de política. Lo que me interesa es llegar al hacer, a la *praxis*. Pero el hacer del hombre está precedido de un discurso (sobre el hacer). El discurrir del homo loquax precede a la acción del hombre operante. Por lo tanto, la acción y los comportamientos políticos están precedidos y rodeados por el discurrir sobre la *polis*, sobre la ciudad..."[510].

La principal contribución de *Sartori*[511] fue dilucidar la concepción de política. En su disertación la cuestiona y define y establece los factores esenciales que intervienen para precisar su estudio. Con este propósito, distinguió tres enfoques en la aplicación de esta terminología: a) Política como discurso ordinario: Es de carácter natural, corriente, espontáneo, vago, arbitrario, desordenado, limitado e impreciso. No incorpora definiciones. Se afecta por el estado de ánimo del interlocutor, que puede incurrir en acaloramientos, discusiones, esbozar su propio parecer, contradicciones y otras acciones indeseables desde el punto de vista científico. No cumple con proceso interpretativo o demostrativo. No se realiza de manera consciente. El lenguaje utilizado en el discurso común es locución ordinaria o materna, no es de carácter cognitiva, solo sirve para comunicar noticias, aun con cierto grado de eficacia, mas no sirve para resolver problemas. La conversación común se aventura volverse infructuosa. Discutir puede resultar inútil si los actores no se entienden, presentan sus tesis sin métodos lógicos y cambian el criterio demostrativo. Debe evitarse. b) Política como discurso filosófico: Utiliza su propio lenguaje, que lo diferencia de otras consideraciones. Es lógico, ordenado y obedece a patrones de coherencia y racionalidad. No corresponde a un saber práctico, ni a un conocer empírico. No propone su aplicación. Puede ser especulativo. Le faculta para contestar interrogantes y acompañarlos con respuestas dinámicas, con sentido y valor. Si la filosofía es de índole empírica se aproxima a la ciencia, la diferencia sería tenue. c) Política como discurso científico: Incorpora lenguaje especializado. Es disertación lógica y ordenada, que responde a criterios coherentes y conscientes. Se desarrolla en contexto crítico y mediante proceso demostrativo. Las acepciones incluidas en su análisis deben definirse e interpretarse. Obedece a coordinación lógica. Se hace referencia a la ciencia política, que corresponde a conocimientos empíricos y experimentos evidentes, utiliza métodos basados en la observación, descripción y explicación, se propone encontrar leyes razonables, es un saber que explica causas relacionadas con efectos, es el medio para confirmar la realidad tratada, estudia problemas con base en su aplicación, propugnó porque los proyectos se cumplan satisfactoriamente acorde con las previsiones y sustentó que los propósitos deben

508 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Tercera edición, segunda reimpresión. Pp. 20, ss.

509 EDUARDO WIESNER DURÁN. DESCENTRALIZACIÓN, GASTO SOCIAL Y GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación y Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Bogotá, 1995. P. 160.

510 GIOVANNI SARTORI. LA POLÍTICA, LÓGICA Y MÉTODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES. Fondo de Cultura Económica, México, 1984. P. 15.

511 GIOVANNI SARTORI. LA POLÍTICA, LÓGICA Y MÉTODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES. Id. Capítulos I y II.

coincidir con los resultados y las provisiones con su comprobación. Su estudio se ejerció sobre la base de auténtico teorema.

Igualmente, consideró *Giovanni Sartori* que la investigación del devenir histórico es útil para interpretar los fenómenos que ocurren (dialéctica). También podría concluirse que existen diferentes escenarios y contextos, dependiendo del entorno donde se desenvuelva. Las interpretaciones, siendo distintas, podrían ser lógicas dependiendo de la forma como se enfoque.

Según *Robert Dahl*, "la política es hecho ineludible de la existencia humana, al igual que sus consecuencias"[512], está marcadamente relacionada con el ejercicio del poder, la autoridad y el mando y "es aspecto que vincula gran variedad de instituciones humanas"[513].

Al avanzar en su análisis sobre poder, concluyó: "Ni el lenguaje ordinario, ni de la ciencia política, existe acuerdo sobre términos y definiciones... Todos están de acuerdo que los términos de influencia se refieren a las relaciones entre seres humanos... Influencia es la relación entre individuos, asociaciones, grupos, Estados. Se puede usar un poco de jerga y decir que influencia es la relación entre agentes por la que un agente induce a otros agentes a actuar de forma en la que de otro modo ellos no actuarían... Las órdenes o demandas de A que B cree que A está en su perfecto derecho al exigírselas, y que él, B, tiene la obligación total de aceptarlas, se dice que la influencia o poder de este tipo es legítimo... El poder o influencia legítima en general se llama autoridad... La coacción significa poder ilegítimo que implica solo la posibilidad de gran pérdida... El análisis del poder está lleno de trampas..."[514].

Lo político se encuentra en el universo de la práctica (*praxis*, experiencia). Se relaciona con la actividad política, que consiste en serie de acciones o comportamientos dirigidos a lograr medios que permitan alcanzar, asegurar o mantener el poder.

Francisco Ayala evidenció el alcance del poder desde su aplicación práctica. Al respecto, expresó: "Prescindiendo de considerar las situaciones críticas, en que habiéndose agravado la tensión entre las clases, se rompe o amenaza romperse el equilibrio social... En tiempos normales la dominación política de la clase se ejerce frente a toda la sociedad, es decir, tanto a los gobernados como a los mismos gobernantes, como hecho obvio cuya legitimidad nadie pone en tela de juicio. El poder está justificado en su propio ejercicio... En su virtud, el ejercicio del poder aparece investido como actividad de tipo representativo: La clase que lo detenta representa a la comunidad política entera y gobierna para toda ella. De este modo, el hecho tremendo y desnudo del poder político queda cohonestado como función y servicio de la clase dominante, que, a cambio de los privilegios de su posición, carga sobre sus hombros con el peso y la responsabilidad de la sociedad entera"[515].

Lo político se relaciona con intereses y decisiones, que definen el poder. Corresponde a acción o acciones entre distintos actores (personas o instituciones). Los intereses están determinados por valores o conductas racionales de los actores sociales. Las decisiones tienen consecuencias sociales que se generan sobre diferentes clases sociales y sobre comportamientos dominantes, mediante el ejercicio del poder, produciendo hecho político.

Para *Max Weber* el poder significa imponer la propia voluntad dentro de las relaciones sociales, aun por encima de la resistencia[516]. Esta concepción otorga al poder dimensión empírica o pragmática.

Weber prescindió correspondencia entre ciencia social y praxis. Precisó: "Jamás puede ser tarea de la ciencia empírica proporcionar normas e ideales obligatorios, de los cuales pueden derivarse preceptos para la práctica"[517]. Prosiguiendo su análisis concluyó: "La ciencia no puede enseñar a nadie qué debe hacer,

512 ROBERT ALAN DAHL. ANÁLISIS POLÍTICO MODERNO. Fontanella, Barcelona, 1976. P. 23.
513 ROBERT ALAN DAHL. ANÁLISIS POLÍTICO MODERNO. Id. Pp. 12 y 13.
514 ROBERT ALAN DAHL. ANÁLISIS POLÍTICO MODERNO. Id. Pp. 39, ss. Capítulo III.
515 FRANCISCO AYALA. TRATADO DE SOCIOLOGÍA. Aguilar, Madrid, 1968. Pp. 147, ss.
516 MAX WEBER. ECONOMÍA Y SOCIEDAD. Fondo de Cultura Económica, México, 1964. MAX WEBER. "LA OBJETIVIDAD COGNOSCITIVA EN LAS CIENCIAS SOCIALES Y EN LA POLÍTICA SOCIAL" en ENSAYOS SOBRE METODOLOGÍA SOCIOLÓGICA de MAX WEBER. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
517 MAX WEBER. ENSAYOS SOBRE METODOLOGÍA SOCIOLÓGICA. Amorrortu, Buenos Aires, 1973. P. 41.

sino únicamente qué puede hacer y, en ciertas circunstancias qué quiere hacer"[518].

David Easton disertó que la vida política incluye al menos dos tipos de criterios: Institucionales (Estado y otras entidades) y funcionales (forma de ejercer el poder: Adopción de decisiones, políticas públicas). Describió al sistema político como comportamientos o conductas mediante las cuales los hombres ejercen la autoridad en sociedad determinada y concibió el vocablo política como "actividad en la que se asignan imperativamente los valores para una sociedad"[519].

Por su parte, *Ives Meny* y *Jean-Claude Thoening* al analizar la esencia de la política, discurrieron: "El fenómeno político tiene dos caras: "Lucha por el poder y acción pública"[520]. Igualmente, esbozaron: "Política se presenta bajo la forma de conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos"[521]. Es evidente que la dimensión otorgada por estos autores se relaciona con el ámbito específico de las políticas públicas.

Lo político, como fenómeno social, según *Giovanni Sartori*[522], es el discurso común y ordinario sobre la política que puede ser emotivo y convertirse aún en discurso ideológico-emotivo. Hace referencia a individuos que, involucrados en la lucha política, terminan argumentando de manera pasional. Los actores que intervienen en acciones políticas pueden recurrir a argumentos pasionales para conmover hacia la acción, es decir, constreñir (coaccionar).

Para *Gianfranco Pasquino*[523] ha existido marcada relación entre política y poder, lo mismo que ha prevalecido influencia de los sistemas políticos coexistentes (aun cuando puede haber política sin Estado, al interior de organizaciones políticas). Igualmente, hay estrecha relación con el manejo del Estado, bajo sus diferentes ópticas y posiciones.

Al unir los dos términos de la expresión política social toma connotaciones especiales, que le otorgan concepción específica.

Eduardo Bustelo y *Alberto Minujin* la definieron en los siguientes términos: "La política social no es más que los instrumentos para operar e instrumentar distintas modalidades de ciudadanía"[524].

Existen diferentes enfoques en la interpretación de la política social. *Adriana Delgado* hizo referencia a dos vertientes, la de fines y la de medios, al respecto precisó: "La primera postula, la necesidad de política social estratégica articulada al desarrollo económico. La manera como esto puede realizarse sin menoscabar el paradigma económico, consiste en el cumplimiento de los requisitos de integralidad, complementariedad y coordinación intersectorial y territorial de las políticas sociales. La segunda, nítidamente instrumental, le apuesta a los modelos de gestión institucional, lo que produce recetas como la gestión pública, la planeación en todas sus variadas presentaciones y la evaluación de procesos, resultados e impactos de los programas sociales. Hacer eficientes los exiguos recursos públicos dirigidos a enfrentar el problema social, no resuelve nada de fondo, pero justifica la perspectiva de las tecnocracias con su enorme capacidad para globalizar (homogenizar), el saber técnico"[525].

Con el devenir histórico, también han existido variadas orientaciones sobre las políticas sociales. *Alberto Minujin* interpretó varias épocas, claramente delimitadas en el ejercicio de las teorías y las políticas sociales. Al respecto, observó: "Durante buena parte de este siglo, la noción de desarrollo, como se le ha llamado en cada período, ha estado ligada a las nociones de igualdad y justicia social. La llamada cuestión

518 MAX WEBER. ENSAYOS SOBRE METODOLOGÍA SOCIOLÓGICA. Id. P. 44.

519 DAVID EASTON. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO. Amorrortu, Buenos Aires, 1969. DAVID EASTON. A SYSTEMS ANALYSIS OF POLITICAL LIFE. Wiley, New York, 1965.

520 YVES MENY Y JEAN CLAUDE THOENING. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Ariel, Barcelona, 1992. P. 9.

521 YVES MENY Y JEAN CLAUDE THOENING. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Id. Capítulo III. P. 89.

522 GIOVANNI SARTORI. LA POLÍTICA, LÓGICA Y MÉTODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

523 GIANFRANCO PASQUINO. MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA. Capítulo I: "NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DE LA DISCIPLINA". Alianza Editorial, Madrid, 1988.

524 EDUARDO BUSTELO Y ALBERTO MINUJIN. "EJES PERDIDOS DE LA POLÍTICA SOCIAL" en PAPEL POLÍTICO. No. 5. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, abril de 1997. P. 25.

525 ADRIANA DELGADO GUTIÉRREZ. "PRESENTACIÓN" del libro "DESAFÍOS Y UTOPÍAS EN POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997. Pp. 6 y 7.

social, es decir, el problema de la cohesión social, buscó resolverse en el doble espacio de políticas salariales y de protección al trabajo y de políticas redistributivas... En términos de desarrollo social, la fórmula o receta actualmente impuesta, puede sintetizarse en tres puntos: Crecimiento, únicamente se agrega 'condiciones necesarias, pero no suficiente'. Inversión en desarrollo humano, o sea, salud y educación básica. Políticas focalizadas para los más pobres, alcanzar a lo que no se ha logrado alcanzar por medio de políticas sociales... Los instrumentos de las políticas sociales tienen que estar ligados a objetivos de ciudadanía..."[526].

María Cristina Rojas de Ferro planteó que la política social debe conducirse dentro del espectro de la acción comunal, que requiere participación ciudadana (control social), pero considera que al establecer limitaciones y exclusiones restringen la controversia. Esbozó: "Las políticas sociales pertenecen al campo de la acción colectiva y, como tal, son fruto de deliberaciones por los miembros del grupo social sobre qué consideran bien público y cómo lograrlo. Al limitar las relaciones sociales hacia las categorías de cliente y proveedor y eficiencia y eficacia, se restringen los espacios de participación y debate..."[527].

Omar Guerrero conceptuó que las políticas sociales no son exclusivas del régimen estatal o gubernativo reinante. Al respecto, enunció: "En realidad, la *social policy* no es inherente a la forma de Estado, como el *Estado de bienestar*, sino del Estado en sí... la des-escolástica de la salud, asistencia, educación e ilustración, arrebatadas al clero, prosiguió cuando se elevaron como deberes del Estado y con su conversión en la actividad medular de la que brotaba continuamente la legitimidad de los gobiernos... Cuando el Estado de derecho viene a la vida, multitud de políticas sociales pululan como responsabilidades gubernamentales, que se supone inherentes..."[528].

Carlos Eduardo Vélez hizo énfasis en la importancia de la política social para alcanzar propósitos de equidad, eficiencia y crecimiento económico. Disertó: "El interés por evaluar la política social se justifica tanto desde el punto de vista de la equidad como desde la perspectiva de la eficiencia. Existe relación muy estrecha (tanto lógica, como empírica) entre la pobreza, la desigualdad y el gasto social y, de otro lado, vínculo causal claro entre gasto social y crecimiento económico. Adicionalmente, los efectos de retroalimentación entre ellos permiten dibujar círculos virtuosos que incrementan el potencial de la política social tanto por su eficiencia como por su focalización"[529].

Javier Sanín consideró que la política social es considerablemente compleja, al incorporar diversas acciones, por demás muy contundentes, para atender situaciones de pobreza, injusticia social, que además incorporan múltiples ingredientes de eficiencia y de decisiones políticas. Disertó: "Lo social no es exclusivo sentimiento o compunción por el pobre. Lo social es la condición de posibilidades de la economía de mercado y consumo, lo social es el motor de la equidad, lo social es el objeto de la política... Por eso la política tiene que replantear la inequidad (sic) e ineficiencia de la sociedad y el Estado. Tiene que poner en cuestión la concentración de la riqueza y la ceguera de las élites latinoamericanas. Tiene que reenfocar al Estado para hacerlo eficiente para los pobres y convencer a toda la sociedad del enorme problema de la pobreza, la inequidad (sic) y la exclusión no es patrimonio del Estado, la política y el tesoro público, sino del conglomerado... Si la política quiere seguir siendo democrática, está obligada a enjugar la deuda social, a focalizar partidos, programas, burocracias, liderazgos, presiones y autoridad hacia la superación de la pobreza...".[530].

Alicia Esperanza Lamas formuló que cuando se hace referencia a la política social existen paradigmas generalmente aceptados que se requieren revisar y abandonar, puesto que se convierten en utopías, como

526 ALBERTO MINUJIN. "REPENSANDO LO SOCIAL DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997. Pp. 22, ss.

527 MARÍA CRISTINA ROJAS DE FERRO. "DESAFÍOS Y UTOPÍAS EN POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997. P. 12.

528 OMAR OROZCO GUERRERO. "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE POLÍTICAS SOCIALES" en TECNOLOGÍA ADMINISTRATIVA. Universidad de Antioquia, Medellín, enero-mayo de 1997, Vol. XI, No. 23. Pp. 19, ss.

529 CARLOS EDUARDO VÉLEZ. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD: LOGROS Y EXTRAVÍOS. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996. P. 4.

530 JAVIER SANÍN. "LA POLÍTICA SOCIAL: EL RETO DEL NUEVO MILENIO" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997. Pp. 40, s.

la ruptura entre equidad y eficiencia. Así, propone aplicar reingeniería en la política social (planificar, administrar y evaluar los proyectos sociales), focalizar, hacer énfasis en la descentralización, lograr participación ciudadana, recuperar lo político en las acciones sociales, entre otras acciones[531].

Manfred Bienefeld planteó que bajo la filosofía de la *escuela neoliberal* se han venido gestando grandes cambios, que ha conducido a la denominada nueva política social, que ha recortado recursos financieros públicos, propulsando tendencias a libertades del mercado, competencia, individualización económica, ajustes económicos, gobernabilidad, reducción de la actividad pública y ampliación de la privada, atención al esfuerzo propio, defensa de la propiedad, recorte al gasto público, disminución de servicios sociales, entre otras disposiciones que favorecen la concentración y generan altos costos sociales[532].

Tomando como referente todos estos aportes y otros análogos, se podría colegir que la política social es temática relativa a las políticas económicas públicas y privadas, que propugnan por el bienestar social, la justicia social, el crecimiento económico y la efectividad (eficiencia, eficacia y economía) en los procesos de consumo, distribución y producción de determinada comunidad. La política social tiene significativa relación con las políticas públicas, en especial por ser inherente a temas fundamentales de gran sensibilidad, como salvaguardia a la vida, garantía a la convivencia ciudadana y protección al tejido social. Por ello, ingredientes como ecología, equidad, participación ciudadana, minorías étnicas, diversidad cultural, colectivos excluidos, derechos humanos, potestades fundamentales, libertades en todos los campos, escasez, indigencia, entre otros aspectos de gran trascendencia y susceptibilidad.

F. GASTO PÚBLICO Y EQUIDAD

En la aplicación de la política fiscal, es factible ejercer efectos satisfactorios sobre la equidad, siempre y cuando, además de asegurarse la progresividad en los tributos, exista como complemento estructura de gastos públicos redistributivos. En últimas, podría decirse que la acción del Estado estaría encaminada a quitarle al rico para proporcionarle al pobre.

El gasto público redistributivo, de pobreza o social es proclive a mejorar la *curva de Lorenz* (corrige factores malignos de la distribución del ingreso reinante en determinada sociedad). Se incluyen en esta categoría de gastos los asignados en exclusivo a los grupos sociales menos favorecidos, es decir, las personas que disponen capacidad económica alta y media quedan excluidas de estos beneficios, porque disponen de recursos para su propia provisión. Se incluyen erogaciones como las destinadas a: Salud, nutrición, prevención de enfermedades, precaución de desastres, vivienda social, educación básica y técnica, agua potable, saneamiento básico, protección y rehabilitación ambiental, atención a grupos vulnerables, servicios públicos domiciliarios, seguridad social subsidiada, entre otras. Se materializan, por lo general, mediante provisiones y subvenciones, sistema de subsidios y auxilios sociales. Se hace énfasis en la aplicación del gasto público como instrumento para lograr la redistribución del ingreso.

Como se aludió, existen dos enfoques básicos para orientar las políticas públicas sociales aplicando al gasto público como instrumento[533]: 1) Orientación de necesidades básicas insatisfechas: Utilizado en *Colombia* y explícitamente consagrado en la *Carta Política* (*artículos 324, 350, 357* y *366*). Busca en esencia resolver requerimientos básicos de los grupos más necesitados de la población (indigentes, míseros, pobres, vulnerables). Para determinar quienes hacen parte de este grupo social, se recurre a indicadores, como: Grado de alfabetización, número de personas económicamente dependientes del jefe de hogar, cantidad de personas que comparten el techo, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios básicos, elementos usados en la construcción de la vivienda, entre otros. La pregunta que surge frente a la consulta de estos parámetros para otorgar beneficios por parte del Estado a través del

531 ALICIA ESPERANZA LAMAS. "MITOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Id. Pp. 65, ss.

532 MANFRED BIENELFELD. "LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Id. Pp. 89, ss.

533 CARLOS EDUARDO VÉLEZ. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD: LOGROS Y EXTRAVÍOS. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996. Pp. 347, ss.

gasto público es: ¿Qué sucede con aquellas personas que no tienen familia o vivienda formal? Es el caso de indigentes, pordioseros, gamines y, en general, la gente de la calle. 2) Gastos dirigidos a mejorar la capacidad productiva del ser humano: Orienta las erogaciones hacia propósitos de asegurar que el ciudadano ejerza satisfactoriamente sus actividades laborales. Se considera que el ingreso individual se encuentra en función de la capacitación que disponga el ciudadano y sus resultados dependen además de las condiciones en las que ejerza su gestión laboral y condición del hábitat. Por eso, se insiste en actividades como enseñanza, adiestramiento, salud, alimentación, nutrición, agua potable, higiene, vivienda y disponibilidad de empleo. También, esta interpretación posee sus deficiencias, porque deja por fuera otras opciones como: Previsión de desastres, atención a grupos vulnerables, justicia, recreación y otros servicios públicos esenciales.

En *Colombia* se ejerce énfasis en el primer criterio. No obstante, no se prescinde el segundo discernimiento. Debido a estas consideraciones de índole institucional o legal, se propone recurrir a la armonización de ambos enfoques: Necesidades básicas insatisfechas y desarrollo de las capacidades de los ciudadanos.

Esta estipulación es incorporada en el *artículo 366* de la *Carta Política*, que expresa: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable... Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social debe tener prioridad sobre cualquier otra asignación". Fíjese que en esta disposición constitucional se combinan los dos enfoques en consideración.

Además, el *artículo 350* de la *Constitución*, precisó: "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social... Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra erogación... En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa... El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".

Asimismo, el *artículo 357*, que instauró la participación de municipios en los ingresos corrientes de la Nación, determinó para su distribución la obligación de consultar "el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y el nivel relativo de pobreza de la población" y el artículo 356, que instituyó al situado fiscal, ordenó su asignación acorde con la "proporción al número de usuarios actuales y potenciales" de los servicios de educación y salud. Estos esquemas fueron fusionados mediante *Acto Legislativo No. 1 de 2001*, que fusionó los dos esquemas en el sistema general de participaciones, manteniendo los factores de índole social, con base en los siguientes criterios: Para educación y salud la población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad, y para otros sectores de la población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa.

Se considera de gran interés tomar como referente de análisis al sector salud, por su alto contenido y propósito social y por tener poca prioridad para los gobiernos nacionales. Al punto, que es considerada la cenicienta del sector público colombiano, por su baja participación dentro del total del gasto público nacional y del producto interno bruto. Asimismo, al tener en cuenta estudios empíricos, tratadistas[534]

534 PAUL GERTLER Y JACQUES VAN DER GAAG. THE WILLINGNESS TO PAY FOR MEDICAL CARE: EVIDENCE FROM TWO DEVELOPING COUNTRIES. World Bank & Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990. ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1980. ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Cap. III. ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. Cap. X. MARCELO SELOWSKY. WHO BENEFITS FROM GOVERNMENT EXPENDITURE? Oxford University Press, New York, 1979. LIONEL DEMERY. "ANALYZING THE INCIDENCE OF PUBLIC SPENDING" en THE IMPACT OF ECONOMIC POLICIES ON POVERTY AND INCOME DISTRIBUTION: EVALUATION TECHNIQUES AND TOOLS de FRANÇOIS BOURGUIGNON & LUIZ AWAZU PEREIRA DA SILVA. World Bank & Oxford University Press, New York, 2003. MIGUEL URRUTIA Y ALBERT BERRY. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA. La Carreta, Medellín, 1973. HUMBERTO PETREI A. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS. ECIEL, Rio de Janeiro, 1987. CARLOS EDUARDO VÉLEZ. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD: LOGROS Y EXTRAVÍOS. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996.

de las finanzas públicas coinciden que el gasto público en salud es la erogación del Estado con mayor propensión a generar efectos favorables sobre la distribución equitativa de ingresos y riqueza. El gasto en salud tiene la connotación de resolver la necesidad primordial del ser humano, asegurar su sobrevivencia, convirtiéndose al igual que los relativos a alimentación, nutrición, agua potable y saneamiento básico en exigencias primordiales para el bienestar del ser humano. De esta forma, el gasto público en salud tiene tinte de indispensabilidad (no exclusión) que debe disponer el gasto distributivo o de pobreza [535]: Solo beneficia a los grupos más necesitados de la estructura social. En efecto, las necesidades de salud de la población de ingresos medios y altos se resuelven a través del régimen contributivo, planes adicionales y complementarios (como la salud pre-pagada) o con recursos propios en contados casos del grupo más excelso de la sociedad.

Como premisa, se parte de críticas surgidas en estudios empíricos[536] en relación con dos aspectos: 1) La baja participación del gasto social en *Colombia*, donde se resalta la mínima presencia de la salud, denominada la cenicienta de las erogaciones públicas en el contexto de la actividad nacional. 2) La baja eficacia del gasto social, incluido el destinado a salud, interpretándose como el mínimo cumplimiento de los objetivos de redistribución que persigue y el bajo seguimiento a su ejecución.

No obstante, existe argumento que se comparte relativo a que son ventajosas las acciones del gasto público social orientadas a propósitos previsivos o preventivos, como prevención de enfermedades, vacunación, saneamiento básico, agua potable, entre otras acciones, frente recurrir a la salud curativa. Es muy cierto el adagio que reza: Es preferible prevenir que sanar.

Otro mecanismo, no directamente vinculado con el gasto social, que suele utilizarse con fines distributivos es el denominado subsidio cruzado, que opera a través de tarifas diferenciales aplicables a los servicios públicos domiciliarios. Se busca que los grupos más pudientes cancelen mayor precio al correspondiente al costo real, cuando se aplica la tasa correspondiente y, luego, se distribuya a favor de las clases más necesidades a través del subsidio, que pagan tarifas inferiores a los costos reales. El siguiente cuadro sirve para ilustrar e interpretar la aplicación de este mecanismo.

Cuadro 4.56
TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO

CATEGORÍA	*RANGO*	*<10 MTS.³*	*10,1 - 30 MTS.³*	*30,1 - 50 MTS.³*	*>50 MTS.³*
ESTRATO 1		0.01	0.03	0.04	0.06
ESTRATO 2		0.03	0.05	0.07	0.10
ESTRATO 3		0.05	0.07	0.09	0.12
ESTRATO 4		0.07	0.09	0.11	0.14
ESTRATO 5		0.10	0.12	0.15	0.18
ESTRATO 6		0.15	0.18	0.20	0.25

El esquema presentado anteriormente se aplica fundamentalmente en la prestación de servicios públicos

535 El gasto público redistributivo o de pobreza hace referencia a erogaciones del Estado que favorecen a los grupos más pobres de la sociedad y, por ello, mejoran la estructura de la distribución de la riqueza en determinada sociedad.

536 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. POLÍTICA FISCAL Y EQUIDAD EN COLOMBIA. Tercer Mundo, Bogotá, 1994. FRANCISCO JAVIER LASSO. INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2006. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "EL GASTO PÚBLICO SOCIAL: RESULTADOS DEL PLAN DE DESARROLLO PARA 1995" en INFORME FINANCIERO. Bogotá, Octubre, 1996. CARLOS EDUARDO VÉLEZ. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDADES: LOGROS Y EXTRAVÍOS. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996. MIGUEL URRUTIA Y CARLOS EDUARDO VÉLEZ. "¿A QUIÉN BENEFICIA EL GASTO PÚBLICO SOCIAL?" en REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Volumen LXVIII. Banco de la República, Bogotá, septiembre, 1995. CARLOS EDUARDO VÉLEZ. "EFICIENCIA, EQUIDAD y REESTRUCTURACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL" en BORRADORES SEMANALES DE ECONOMÍA. No. 80. Banco de la República, Bogotá, Noviembre, 1997. FEDESARROLLO. "INDICADORES SOCIALES" en COYUNTURA SOCIAL. No. 13. Bogotá, Noviembre, 1995.

domiciliarios que recaen sobre la vivienda[537] y se toma como ejemplo el servicio domiciliario de agua potable. Fusionan dos elementos: La categoría, cuyo propósito es el logro de la equidad, a través del cual se aplica el subsidio cruzado (la idea es que la vivienda mientras más lujosa sea, pague tasa de servicio mayor y subsidie a la vivienda en condiciones precaria; así, sobre el mismo grado de consumo, los estratos 4, 5 y 6 pagarían más de su costo, el estrato 3 cancelaría el precio similar al costo y los estratos 1 y 2 pagarían menos del costo), y el rango, busca establecer mecanismos de preferencia y castigar el derroche o malgasto, quien más consuma debe pagar más que proporcional.

De esta manera, es posible establecer mecanismos de tarifas diferenciales en la aplicación de las tasas de otros servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, gas, energía, aseo, recolección de basura y telefonía).

También, puede aplicarse subsidios directos en la prestación de servicios públicos domiciliarios, acorde con el *artículo 368* de la *Carta Política*, que reza: "La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas".

En el marco institucional colombiano se dispone, además de los preceptos constitucionales (*artículos 334, 336 y 365 a 370*), el régimen especial de servicios públicos domiciliarios (*Ley 142 de 1994*), que propugna por equitativa y eficiente prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, gas combustible, energía eléctrica, aseo, telefonía fija pública conmutada y telefonía local móvil rural.

El *artículo 87* de la *Ley 142 de 1994* consagró la aplicación de los principios de solidaridad, neutralidad, eficiencia, simplicidad, transparencia y suficiencia financiera.

El principio de solidaridad y redistribución, se refiere al principio de equidad vertical. Dispone: "Al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a fondos de solidaridad y redistribución, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas".

Por principio de neutralidad, se relaciona con la equidad horizontal. Prescribe: "Cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales...".

En el marco teórico y práctico de la teoría y política fiscal surge la polémica sobre la bondad del gasto público como instrumento para mejorar las condiciones de equidad en determinada sociedad. Algunos autores discurren que el gasto público es instrumento substancial de la política fiscal para mejorar las condiciones de distribución equitativa de ingresos y riqueza. No obstante, subsiste gran polémica sobre la bondad de esta herramienta, dado que algunos autores la defienden, mientras que otros expresan que lejos de asegurar la equidad, más bien profundiza las diferencias sociales, al dirigirse el gasto público en grandes proporciones a las clases más favorecidas de la sociedad. Esta última posición considera que los que regentan el gobierno estatal utilizan los recursos públicos en beneficio propio, generando condiciones de desigualdad social, lucha entre contrarios[538].

---

537 Se considera que para las edificaciones dedicadas a actividades económicas diferentes a la vivienda (industria, comercio, servicios, sector primario, institucional, uso público) no justifican la aplicación de tarifas diferenciales, de tal manera que se aplica tarifa fija (igual para todos). Se considera que la actividades económicas deben aplicarse esquema de tasas más onerosas que para los fines habitacionales.

538 GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. LECCIONES SOBRE LA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA. Alianza, Madrid, 2006. GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. PRINCIPIOS DE FILOSOFÍA DEL DERECHO: DERECHO NATURAL Y CIENCIA POLÍTICA. Sudamericana, Buenos Aires, 2000. GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. RELACIONES DEL ESCEPTICISMO CON LA FILOSOFÍA. Biblioteca Nueva, Madrid, 2006. GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. LA LÓGICA DE LA ENCICLOPEDIA. Leviatán, Madrid, 2006. KARL MARX. CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. KARL MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. KARL MARX. HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1945. FEDERICH ENGELS. LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA. Futuro, Buenos Aires, 1965. FEDERICH ENGELS. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Panamericana, Bogotá. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. OBRAS COMPLETAS. Cartago, Buenos Aires, 1970. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. SOBRE EL ESTADO. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN. Ariel, Barcelona, 1981.

Con base en esta polémica, algunos autores[539] han calificado al gasto público en tres categorías: Gastos públicos de pobreza, progresivos y regresivos. Los gastos redistributivos o de pobreza benefician de forma favorable la distribución del ingreso y de la riqueza en determinada sociedad, porque se orienta en mayor proporción a familias y grupos sociales menos favorecidos, es decir, aquellos que ostentan mayores grados de necesidades debido a sus condiciones precarias de ingreso y riqueza o su estado de indigencia o profunda pobreza, indigentes y pobres. Los gastos públicos progresivos reflejan distribución del beneficio del gasto menos injusta que la existente en determinado momento en la estructura social, aun siendo concentradores logra mejor distribución del ingreso que la existente antes de efectuar el gasto público o se distribuye de igual manera para todos, sin consultar las capacidades de pago de los miembros de la sociedad. La*s* erogaciones públicas regresivas benefician en mayor proporción a los grupos sociales más favorecidos, consintiendo distribución de ingreso y riqueza más injusta que la original de la propia estructura social.

Con el propósito de evaluar los alcances del gasto público en materia de equidad los autores utilizan el *coeficiente de Gini* y la *curva de Lorenz*[540]. Ciertos gastos públicos dirigidos a la educación superior o universitaria, la mayor parte de los gastos de infraestructura física y, en especial, los dirigidos al fomento económico han sido identificados por esas mediciones como gastos regresivos, pues benefician en grado sumo a los grupos sociales con elevados niveles de ingresos. Otros gastos públicos como los dirigidos a educación secundaria, servicios públicos, defensa, seguridad, orden, justicia, algunas obras públicas, entre otros, son gastos progresivos. El prototipo de gastos de pobreza son: Salud pública, nutrición y alimentación, educación primaria, básica, técnica y tecnológica, prevención de enfermedades, subsidio al desempleo, vivienda, entre otros. Desde el punto de vista de los fines distributivos de la hacienda pública es deseable que los gastos públicos sean redistributivos o sociales.

Miguel Urrutia y *Albert Berry* efectuaron reveladoras evaluaciones sobre la distribución del ingreso en *Colombia*. Entre otros argumentos enunciaron: "No existen criterios definidos que hagan posible asignar los beneficios del gasto público a determinadas personas dentro de la distribución del ingreso... Hipótesis pesimista sobre la función social del gasto público sería suponer que los gastos del Estado colombiano en servicios generales benefician en exclusivo a los propietarios. Se podría argüir que el gasto en justicia, ejército, policía y relaciones internacionales tiene como único propósito defender los derechos de los actuales propietarios... Segunda hipótesis, lleva a incidencia más progresiva del gasto público, supone que los gastos en defensa, policía, justicia, congreso, deuda pública, comunicaciones, minas y petróleo benefician en la misma cuantía a la población en los diferentes niveles de ingreso... Otros gastos, cuya incidencia en el ingreso de las diferentes clases económicas se pueden identificar más claramente son educación, salud, agricultura, fomento y obras públicas... Solo el gasto público en educación primaria beneficia de manera significativa los sectores más pobres de la población... La clase con ingresos medios es el grupo más beneficiado con los gastos de educación... Algunos gastos, como los realizados en deportes, radio y administración se asignan por igual en términos per cápita, mientras que otros, como seguridad social de los maestros, subsidios alimenticios para escolares, se les aplicó la misma distribución que los gastos en escuelas primarias... Aunque menos importante cuantitativamente, cada peso gastado

539 ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1980. MARCELO SELOWSKI. WHO BENEFITS FROM GOVERNMENT EXPENDITURES? A CASO STUDY OF COLOMBIA. Oxford, Oxford University Press, 1979.

540 La curva de Lorenz consiste en representación gráfica utilizada para significar la distribución relativa del ingreso y la riqueza en determinado conglomerado u organización social (familias u hogares) ubicado en determinada área espacial (Nación, región, departamento, provincia, municipio u otra dimensión geográfica establecida). La curva de Lorenz representa la repartición relativa del ingreso y la riqueza en determinado conglomerado. Toma en plano de ordenadas cartesianas en el eje horizontal (abscisa) el porcentaje acumulado de personas u hogares y en el eje vertical (ordenada) el porcentaje acumulado del ingreso o de la riqueza. Su autoría fue de Max Otto Lorenz en 1905. El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos y la riqueza. Fue ideado por el estadístico italiano Corrado Gini. El coeficiente de Gini genera dato entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen igual ingreso o riqueza) y 1 representa la desigualdad total (una persona dispone todos los ingresos y los demás nada). El índice de Gini es el coeficiente de Gini representado en porcentaje, es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100. MAX OTTO LORENZ. METHODS OF MEASURING THE CONCENTRATION OF WEALTH en PUBLICATIONS OF THE AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION. Volume 9. New Series No. 70. ASA, Alexandria, 1905. Pp. 209-219. CORRADO GINI. INDICI DI CONCENTRAZIONE E DI DIPENDENZA. BIBLIOTECA DELL'ECONOMISTA. UTET, Turín, 1910. FERNANDO MEDINA. CONSIDERACIONES SOBRE EL ÍNDICE DE GINI PARA MEDIR LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO. CEPAL, Santiago de Chile, 2001. EUGENIO M. FEDRIANI MARTEL Y *ANA* M. MARTÍN CARABALLO. "DISTRIBUCIÓN PERSONAL Y FUNCIONAL DE LA RENTA" en ECONOMÍA ESPAÑOLA de JOSÉ VALLÉS FERRER. McGraw-Hill/Interamericana, Madrid, 2009. Pp. 331-345.

en salud pública beneficia aún más a las personas pobres que el destinado a la educación... Cualquiera que sea el sistema usado para asignar los beneficios de los programas de salud pública, es claro que tal gasto mejora el nivel de vida del pobre más que proporcionalmente y, por esto, es eficiente mecanismo de redistribución... Los gastos en el sector agrícola no necesariamente mejoran la distribución del ingreso neto. Los gastos en agricultura, exceptuando a la reforma agraria, se distribuyen en *Colombia* entre los cinco deciles más altos de la distribución del ingreso agrícola. Infortunadamente en este momento los pequeños campesinos no tienen acceso a fertilizantes, semillas mejoradas y avances técnicos que han sido logrados por el Gobierno en granjas experimentales, y la reforma agraria tiene recursos limitados, en su mayoría dedicados a proyectos costosos que benefician a pocos campesinos... El presupuesto de gastos para asuntos laborales tampoco parece mejorar la distribución del ingreso neto; ya que los beneficios son probablemente recibidos por trabajadores organizados y no hay organización laboral efectiva en el sector rural o entre los deciles más pobres de la población urbana... Parte del costo en la construcción de carreteras beneficia también a los dueños de las tierras aledañas, al hacerlas más accesibles gracias a nuevas o mejores vías. Los propietarios se valorizan tan pronto como se conectan más económicamente con los mercados de fuerza de trabajo y bienes. El resto de los beneficios se asignaron a los favorecidos directamente por las vías, por ejemplo, a dueños de automóviles, buses, camiones y a los consumidores, que obtuvieron precios más bajos al tener mejor sistema de transporte el país. Parece apropiado asignar proporción de los gastos restantes a dueños de carros de acuerdo con el porcentaje de gasolina consumido por ellos, ya que el volumen de consumo probablemente refleja la utilización de las vías... Los llamados gastos de fomento son muy variados en *Colombia*. Los subsidios para investigaciones parecen beneficiar en primer lugar a los propietarios, aunque esto no sería verdad si tales investigaciones incrementan en la demanda de fuerza de trabajo. Estos gastos se asignan a los cinco deciles más altos de la población. Se asumió que los gastos para el fomento de turismo beneficiarán los dos deciles más altos, que son los únicos que se pueden permitir gastos en turismo, y los subsidios para la vivienda se asignaron de acuerdo con la declaración de renta de las personas que aspiraron a vivienda del gobierno. Los subsidios para el transporte de buses se distribuyeron per cápita, entre el 90% más pobre de la población urbana. Los subsidios de acueducto y energía se distribuyeron proporcionales con la distribución del ingreso, se basó en que la gente pobre no tiene conexiones de acueducto, alcantarillado y energía, y que los ricos tienen más artefactos que consumen agua y electricidad. La situación en *Colombia* se complica aún más, debido a que las empresas públicas emplean precios discriminatorios con el fin de disminuir los costos del consumo de los pobres... Son los gastos locales, en particular en salud y educación, los que benefician los grupos con menores ingresos. Esto compensa con creces la naturaleza regresiva de los impuestos locales, que provienen en su gran mayoría de gravámenes al consumo. Mayor énfasis en gasto como salud y educación podría mejorar la distribución neta. Este tipo de política tiene la ventaja adicional que fomenta el proceso de descentralización e incrementa la importancia de los gobiernos locales... La conclusión más importante de este estudio sobre la incidencia de la política fiscal sobre el ingreso neto en *Colombia* es que la estructura de los gastos del gobierno debe cambiar radicalmente si se desea disminuir la dispersión del ingreso de manera sustancial por esta vía"[541].

La iniciativa relativa a adoptar los instrumentos de las finanzas públicas para resolver problemas de *equidad* ha venido desplegando gran metamorfosis con el devenir histórico, aspecto resaltado por *A. Humberto Petrei*: "En las últimas tres décadas, el foco de atención sobre el papel distributivo de los instrumentos fiscales ha experimentado importantes cambios. Hasta la década del sesenta y, en alguna medida, hasta comienzos de la década del sesenta, el foco central de atención estuvo en el campo de los impuestos. La mayor parte de los estudios empíricos y de las recomendaciones de política económica se referían al manejo de los impuestos en sus distintas modalidades y a los medios para alcanzar mayor progresividad, ya sea a través de impuesto determinado o por medio de combinaciones de impuestos. Con posterioridad, aparecieron los estudios que procuraban analizar simultáneamente ambos aspectos del presupuesto, mientras que en los últimos dos lustros el énfasis se trasladó a los gastos"[542].

Alejandro Foxley, *Eduardo Aninat* y *José Pablo Arellano* conceptuaron de manera análoga sobre este

541 MIGUEL URRUTIA Y ALBERT BERRY. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA. La Carreta, Medellín, 1973. Pp. 191 a 201.
542 AMALIO HUMBERTO PETREI. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS. ECIEL, Río de Janeiro, 1987. P. 23.

aspecto: "Los estudios que cuantifican la incidencia de los gastos públicos son más recientes que los que procuran medir la incidencia tributaria. El primer análisis empírico de los efectos distributivos de los gastos públicos fue realizado por *Barna* en 1945. Desde entonces se han llevado a cabo numerosos estudios que tratan de medir los efectos de los gastos sobre el bienestar relativo de distintos grupos de población, tomando el ingreso como variable para representar los cambios en el bienestar social"[543].

Para considerar resultado más acorde con la realidad, en materia de los efectos distributivos del gasto público, deben evaluarse sus consecuencias sobre la demanda y sobre la oferta, es decir, existen dos tipos de beneficiarios y ambos deben revisarse. Para ilustrar este aserto, considérese la inversión de construir determinada escuela, los favorecidos de manera directa son estudiantes, profesores, aseadores, vigilantes, entre otros agentes que constituyen la demanda, y los beneficiarios indirectos, son contratistas, constructores, obreros, diseñadores, que erigen la edificación, y proveedores, que ejercen el equipamiento y dotación, conformando la oferta. Otro ejemplo claro es la construcción y dotación de un hospital, conforman la demanda pacientes, médicos, enfermeras, entre otros participantes, y constituyen la oferta constructores, obreros, proveedores, dotadores, entre otros. Es preciso revisar ambos componentes para asegurar adecuado dictamen en términos de equidad. Este aspecto puede originar resultado diferente si solo se examinan los beneficios directos, aspecto que puede sesgar nocivamente el resultado final, como se suele hacer en la gran mayoría de estudios y evaluaciones en esta materia.

Para asegurar resultados satisfactorios en la distribución del gasto, *Foxley*, *Aninat* y *Arellano* enunciaron la siguiente consideración referente al caso chileno, que es posible tener en cuenta en cualquier tipo de sociedad: "Algunos estudios preliminares que miden los niveles relativos de bienestar en *Chile* de acuerdo con indicadores, tales como educación, tipo y calidad de la vivienda, condiciones sanitarias, etc., señalan que alrededor del 30% de la población podría ser considerada como perteneciendo al estrato de extrema pobreza. Esta proporción es similar a aquella de las familias cuyos ingresos estaban bajo el salario mínimos. Se ha definido -casi en forma arbitraria- a este grupo de familias como grupo prioritario, hacia el cual deberían estar dirigidos de forma preferencial los recursos públicos para que la estrategia de redistribución tenga éxito"[544].

De esta forma, el gasto público deberá tener énfasis en la categoría de redistributivo o de pobreza, definido anteriormente. En *Colombia* los diversos planes de desarrollo económico y social han otorgado hincapié especial a este propósito, aun cuando en la práctica podría decirse que sus efectos se han distanciado de sus propósitos.

La evaluación del gasto público se ejerce mediante el examen de las ejecutorias plasmadas en los planes de desarrollo económico y social. Al respecto, se recurrirá a la evolución histórica de los planes de desarrollo, haciendo énfasis en el tema del gasto social.

Durante la administración del presidente *Alberto Lleras Camargo* se formuló el "*Plan general de desarrollo económico y social*"[545], que en esencia consistió en diagnóstico sobre la situación económica y social del país, que sirvió de bases para impulsar políticas públicas en contexto de la siguiente década, al punto que fue conocido como "*Plan decenal*". Estableció metas en tres campos: 1) Producción: Agropecuaria (alimentos, dieta, comercio exterior, rendimiento en explotación agropecuaria), minera (petróleo, carbón, otros minerales), industrial o manufacturera (conservera, maderera, química, siderúrgica), construcciones (urbanas, públicas, otras), transporte (aéreo, férreo, fluvial, terrestre, carga, pasajeros, otros), servicios (comercio, electricidad, otros). 2) Inversión: Capital fijo (agropecuario, minero, industrial, electricidad, transporte), real directa del gobierno general. 3) Desarrollo social (salud, educación y cultura, vivienda, servicios sanitarios, empleo y remuneración)[546].

543 ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1980. P. 35. TIBOR BARNA. REDISTRIBUTION OF INCOMES THROUGH THE FISCAL SYSTEM. Clarendon Press, *Oxford,* 1945.

544 ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO. Id. P. 42.

545 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. DAPST, Bogotá, 1961.

546 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

El propósito del plan se sintetiza en los siguientes apartes: "El plan entra en el incierto territorio del porvenir, con todo tipo de género de reservas. Es hipótesis que en más de una materia tiene diversas alternativas y, de ninguna manera, presume de la inflexibilidad que caracteriza la planificación de los regímenes totalitarios… El mejoramiento de la condición de las clases subalternas resultaría ser subproducto de la abundancia de las más ricas… Nuestra sociedad no ha sido democrática, porque ha cerrado con obstinación la única puerta por donde se produce el traspaso de unas capas a las otras, ni puede considerársela menos rígida que la jerárquica organización feudal europea… Solo que al cerrarse las puertas de escuelas, colegios y universidades a la inmensa mayoría de habitantes del territorio latinoamericano, se ha logrado selección oligárquica que mantiene el poder en pocas manos, sin establecer discriminaciones de casta, familia, raza, color, con la certidumbre que todos los que logren infiltrarse desde las regiones inferiores, no tendrán más alternativas que proceder como privilegiados normales… Este puede ser resultado espontáneo de nuestra organización secular, o deliberado… Cualquiera que sea el resultado, nos obliga a realizar el más extraordinario esfuerzo para integrar a la sociedad, que, de otra manera, estaría condenada a ruptura violenta de su constitución presente… No es muy largo el plazo de diez años para reparar la injusticia que viene siendo cuatro veces centenarias… Surge, en cierta forma contra la ortodoxia, la necesidad de enfrentar y resolver al mismo tiempo los problemas económicos y los sociales, que en el desarrollo general de la Nación se confunden e identifican… Un pueblo flagelado por enfermedades, sin techo, sin tierra, vagando como tribus nómadas hacia donde están las cosechas, no es el ambiente propicio para promover el desarrollo industrial… La gran amenaza de este tiempo consiste en la explosión demográfica… El programa general de desarrollo que se presenta en este documento tiene por objeto contribuir a que los esfuerzos nacionales en lo económico y social, se orienta en los próximos años hacia la obtención de la tasa de desarrollo equivalente a la óptima compatible con los recursos en disponibilidad y con la indispensable creciente participación de los sectores más necesitados en los beneficios del progreso"[547].

Con propósito de cumplir lo dispuesto en la *reforma constitucional de 1968*, la administración de *Carlos Lleras Restrepo* elaboró los "*Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972*: *Plan Trienal*"[548]. Hizo distinción entre tres categorías de gastos públicos: Infraestructura física, fomento económico y desarrollo social. Propuso el *Plan Trienal II* otorgar prioridad a la *inversión social*, en especial la dirigida a servicios públicos de vivienda popular, salud, educación, nutrición y fomento regional, a cambio de sacrificar, si fuere menester, las inversiones en infraestructura física y avance económico. A pesar de este propósito, las inversiones públicas se dirigieron en forma significativa a la infraestructura y al fomento, como interconexión eléctrica, fomento industrial, promoción de exportaciones, carreteras y puentes, entre otras obras importantes, pero no orientadas al desarrollo social.

Durante la administración de *Misael Pastrana Borrero* se elaboró el plan de desarrollo económico y social denominado "*Las Cuatro Estrategias*"[549], que tomó como bases el *Plan Trienal* y el informe *Hacia el pleno empleo*[550] y recogió experiencias de *Lauchlin Currie* en *Colombia*. Sus *estrategias* fueron: Impulso a la construcción, crecimiento de las exportaciones, incremento de la productividad del sector primario y mayor equidad. Estas tácticas se sintetizan así: 1) Se otorgó énfasis al desarrollo urbano como estrategia para generar empleo adicional en las grandes ciudades, a través de dos mecanismos: Generar empleo directo, mediante la edificación, y ensanchar el mercado interno, con la esperanza de fomentar la producción agrícola e industrial del país. Al lado de este propósito central se desarrollaron otras tres formulaciones: 2) Fomento de las exportaciones, prosiguiendo con mecanismos diseñados en el gobierno anterior basado en estímulos fiscales (incentivos y subsidios) que se armonizaban con políticas cambiarias. 3) Desarrollo de la actividad agropecuaria, en especial de alimentos y materias

Y SERVICIOS TÉCNICOS. PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. Id. Cap. III.

547 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. Id. Pp. 10, ss.

548 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1969-1972. DNP, Bogotá, 1969. Mimeógrafo.

549 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LAS CUATRO ESTRATEGIAS. Andes, Bogotá, 1972. Ver también: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. GUÍAS PARA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: PLAN DE DESARROLLO 1971-1973. DNP, Bogotá, 1971.

550 OIT. HACIA EL PLENO EMPLEO. Banco Popular, Bogotá, 1972.

primas. 4) Distribución equitativa del ingreso. Referente a esta última estrategia, el plan sostuvo: "La redistribución del ingreso que se propone se fundamenta en esencia en sistema progresivo de impuestos, donde se tribute de acuerdo con la capacidad real para hacerlo y donde se eliminen las medidas que pueden distorsionar el sistema tributario hasta hacerlo regresivo; en segundo lugar, se basa en acertada política de gasto público, que oriente y concentre los recursos estatales hacia los servicios públicos, en particular hacia educación, salud y recreación; y finalmente, con el éxito de la primera estrategia del plan, al generar masivos empleos adicionales bien remunerados, facilitando de esta manera que los ingresos reales de los grupos más pobres sean más altos"[551].

La aplicación de este plan fue positiva en cuanto a las tres primeras estrategias. Aumentó de forma considerable la construcción de vivienda urbana, aun cuando concentrada en favor de grandes empresas urbanizadoras y dirigidas a estratos de altos y medianos recursos de la población. Las exportaciones fueron dinámicas, al punto que los ingresos de divisas por venta de exportaciones menores, productos no cafeteros, llegaron a superar el 50% del total de ingresos de la balanza comercial. La *Ley 5 de 1973* impulsó sistema de crédito de fomento hacia la actividad agropecuaria. Con la creación del Fondo Financiero Agropecuario se irrigaron recursos al sector primario de la economía, pero en especial a los colectivos de ingresos altos y medios, debido a que dichos préstamos se canalizaron a través de la banca comercial, que dirige su cartera a clientes con suficientes propiedades para garantizar debidamente los créditos y asegurar su recuperación. Los impuestos continuaron siendo objeto de gran erosión y evasión por parte de las familias de altos ingresos, y su peso continuó siendo excesivo para las rentas laborales. El gasto público no se dirigió hacia fines sociales enunciados en el plan, por el contrario, se destinó en gran proporción a subsidios concentradores de riqueza, como subsidios a la energía y al transporte, al fomento económico, dirigido en especial a empresas improductivas, a promoción de exportaciones menores y otros análogos. Así, se sacrificó la inversión social en salud pública, educación, alimentación, nutrición y recreación comunitaria. Tampoco fue efectivo que la estrategia hubiese significado clara tendencia a mejorar la distribución de la renta y de la riqueza: Se generaron nuevos empleos, lo que fue positivo, pero estos no fueron bien remunerados, como lo enunciaba el plan y, además, fueron transitorios por efecto de la falta de continuidad del plan, al asumir otro gobierno. Asimismo, con la instauración de la unidad de poder adquisitivo constante (*UPAC*) para financiar viviendas, se originó gran especulación sobre la propiedad raíz, que permitió alto crecimiento en los costos de los inmuebles, afectando en especial a la población de bajos recursos económicos.

Alfonso López Michelsen elaboró y presentó el "*Plan para cerrar la brecha*"[552], que impulsó cuatro políticas públicas: 1. Macroeconómica (monetaria y financiera, fiscal y de comercio exterior); 2. Sectorial (agropecuaria, industrial, exportaciones y desarrollo regional y urbano); 3. Social (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN-, Programa de Salud y Saneamiento Ambiental, Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas, Programas del Sector Educativo y Programas de Infraestructura Física) y 4. Financiación. Se resaltan de este Gobierno las reformas financiera[553] y tributaria[554].

El objetivo del *Plan para cerrar la brecha* fue definido de forma textual: "Lograr que el crecimiento de la economía haga posible la creación masiva de empleo productivo y, por tanto, beneficie de manera especial al 50% más pobre de la sociedad colombiana"[555]. El acento principal del plan fue la política fiscal,

551 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LAS CUATRO ESTRATEGIAS. Andes, Bogotá, 1972. Pp. 13, ss.

552 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Banco de la República, Bogotá, 1976.

553 La reforma financiera y monetaria tuvo como finalidad modernizar al sector financiero: Promovió novedosos sistemas para captar recursos financieros, como los certificados de depósitos a término; liberó las tasas de interés pasivas y activas, con el fin de impulsar el ahorro y la inversión; facultó nuevas categorías de entes financieros; promovió líneas de créditos de fomento y fondos financieros; recurrió a operaciones de mercado abierto y encajes bancarios para ejercer políticas dirigidas a la contracción económica; entre otras acciones.

554 Sirvió de referente la Misión Musgrave, contratada durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, que precisó atractivas propuestas fiscales. Ver: RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA. Banco de la República, Bogotá, 1974. 3 Tomos. MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974. Banco Popular, Bogotá, 1977.

555 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Banco de la República, Bogotá, 1976. P. 7.

al establecer en modo evidente el propósito de eliminar exenciones tributarias, que benefician a los contribuyentes más opulentos, que perciben rentas de capital; combatir la evasión, mediante la adaptación de la renta presuntiva generalizada, es decir, aplicable a la totalidad de contribuyentes; estableciendo el impuesto a las ganancias ocasionales, y con énfasis primordial, "utilizar eficientemente los recursos fiscales para llevar servicios sociales básicos a los estratos menos favorecidos de nuestra población"[556]. La política fiscal tuvo notable incidencia práctica con la *reforma tributaria de 1974* (en especial el *Decreto 2053 de 1974*) y la promoción de políticas públicas orientadas al gasto público social, en especial el *Programa de Desarrollo Rural Integrado* (*DRI*) y el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición* (*PAN*).

El *DRI* propugnó por el empleo de variados instrumentos que impulsaran el progreso de la economía campesina, buscando aumentar la productividad, auspiciar la comercialización de alimentos y propiciar fuentes de empleo productivo, armonizado con programas de educación y salud, en especial para el pequeño productor agrícola. Los instrumentos que sirvieron de soporte al programa *DRI* fueron: 1) Investigación y difusión tecnológica, esencial para obtener el aumento efectivo de la productividad, por conducto de prácticas optimizadas. 2) Crédito de fomento, dirigido de manera específica al campesino. 3) Instauración de centros de acopio, para facilitar la promoción de alimentos generados por el pequeño productor. 4) Inversiones en infraestructura física y social orientadas al campo, como dotación de vías, electrificación rural, programas de salud y educación, servicios públicos básicos, entre otros[557].

El *PAN* otorgó énfasis en las condiciones nutricionales de la población colombiana, que en su sentir "constituye sin duda alguna, uno de los problemas sociales más agudos del país"[558]. Para corregir esta problemática instauró como objetivo primordial: "Lograr progresivo bienestar alimenticio de las clases socioeconómicas menos favorecidas, a través de abastecimiento adecuado de alimentos nutritivos que, conjuntamente con el apoyo de programas de distribución directa de ciertos nutrientes, contribuyan al mejoramiento del estado de salud de esta población"[559]. Para lograr este propósito el plan propugnó por aumentar la productividad de la gran masa de campesinos sin tierra o con poca tierra, la compra por parte del Estado de alimentos para mejorar el nivel nutricional del 10 al 20% más pobre de la población. Asimismo, se estableció programa de estímulos al procesamiento manufacturero de alimentos de alto poder nutricional. Finalmente, se estableció, como punto fundamental, integrar los programas de nutrición y alimentación con los centros de atención integral al pre-escolar.

Asimismo, el *Plan para cerrar la brecha* procuró reducir la acción del Estado en los sectores modernos de la economía, con el fin de no desviar recursos urgidos por la población más pobre del país y beneficiar a empresarios industriales, agricultores y ganaderos para que funcionen acorde con las reglas del mercado. En el campo agrario el plan distinguió entre economía campesina y granja comercial y, no obstante enunciar que sería deseable el crecimiento de la producción, expresó "que este sector está más eficientemente integrado al mercado y en capacidad de obtener suficientes recursos propios"[560]. Algunos estímulos fueron preservados, como créditos de fomento agropecuario a través del citado Fondo Financiero Agropecuario, e incentivos tributarios y subsidios a exportaciones de productos agropecuarios. En relación con la política industrial se ejerció hincapié en enmendar el problema del desempleo. El plan consideró que los estímulos fiscales debían orientarse a micros, pequeñas y medianas industrias. Por el contrario, para el sector moderno, impulsó la eliminación de todos los subsidios y propugnó por políticas de liberación arancelaria, con el propósito de alcanzar mayor grado de eficiencia.

Desde la óptica exegética, el *Plan para cerrar la brecha* fue lógico y consecuente en sus designios por la equidad. Sin embargo, en la práctica tuvo amplios inconvenientes en lo relativo a lograr sus resultados. De

556 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Id. P. 11.

557 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Id. Pp. 31 a 39.

558 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Id. P. 109.

559 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Id. Pp. 110, ss.

560 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Id. P. 41.

un lado, se perjudicó de manera sustancial a los sectores productivos[561], se desestimuló las exportaciones menores[562] e indujo a inusitado incremento de importaciones[563]. De otro lado, la liberación de la tasa de interés benefició de forma acentuada al sector financiero y perjudicó al sector productivo[564] y, además, favoreció a las rentas de capital frente a las de trabajo. Esta situación, indujo de forma gradual a marcada crisis recesionaria en la economía. Referente al sector agropecuario, si bien se impulsó política de otorgar amplio crédito a pequeños campesinos, en la práctica la dirección de los empréstitos se concentró en latifundistas, que podían responder frente a las exigencias de garantías requeridas por los intermediarios financieros. Asimismo, la reforma agraria, requisito esencial para mejorar la productividad y corregir la injusta distribución del ingreso y la riqueza en contra de las familias campesinas, fue controvertida en esa época por sus incidencias concentradoras y por la incongruencia de la política económica ejercida en aquella coyuntura. El escenario de bonanza cafetera que ostentó ese cuatrienio, permitió acelerado crecimiento de las reservas internacionales y consecuentes efectos expansionistas (exceso de circulante), que condujo a situación de enfermedad holandesa. Estas circunstancias obligaron al gobierno a desplegar atención especial al control del circulante, políticas contraccionistas, desatendiendo los propósitos sugeridos en el plan discutido de distribución del ingreso y crecimiento económico. De esta forma, desaprovecharon las circunstancias favorables de la balanza de pagos para promover programas sustanciales de desarrollo económico y social, incluso los contemplados en el plan. Por último, es de resaltar que la crisis del sector financiero y empresarial padecida en esta época y provocada por las acciones contraccionistas a ultranza[565], que condujeron a gran recesión económica[566], que redundó en sacrificios a los propósitos sociales del plan.

El gobierno de *Julio César Turbay Ayala* preparó el "*Plan de Integración Nacional* (*PIN*)"[567], que propugnó por lograr el desarrollo económico, mediante cuatro objetivos: 1. Descentralización económica y autonomía regional. 2. Fomento a las comunicaciones y al transporte. 3. Impulso al sector minero y energético. 4. Desarrollo social. Con el fin de lograr el objetivo de descentralización y autonomía regional se contrató la *Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia* en el período 1980-1981, dirigida por *Richard Bird* y *Roberto Junguito*[568].

El *PIN* ha sido el único plan de desarrollo económico y social que en forma evidente redujo la proporción del presupuesto nacional destinado al sector social. Sus propósitos de impulso al transporte y los medios de comunicación y fomento a los sectores energético y minero significaron esfuerzos notables en inversión pública orientada a infraestructura física. Así, se encauzaron porcentajes significativos del gasto público a los ámbitos de minas, energía, transporte y comunicaciones. No obstante su carácter concentrador, es posible interpretar estas acciones como direccionamiento a asegurar conectividad, que podría redundar en favor de las diferentes regiones del país y, de esta forma, coadyuvar a lograr los objetivos de descentralización y autonomía regional.

561 En especial, las actividades industriales y agropecuarias.

562 Diferentes al café, a las que los gobiernos precedentes promovieron, para evitar los efectos nocivos de la mono-exportación, así se dilapidaron onerosas inversiones en recursos fiscales, entre otros esfuerzos.

563 Por efecto de la política de liberación de exportaciones, concordante con entorno que auspició el proceso de revaluación real de la moneda nacional frente a las divisas, dado que el ritmo de devaluación fue menor que la inflación.

564 Afectado por aumento inusitado y excesivo de sus costos de producción (bienes de capital, insumos, materias primas), que impulsó incremento de su índice de endeudamiento.

565 El exceso de dinero en circulación propició secuelas inflacionarias, que obligaron al gobierno de López Michelsen a practicar políticas contraccionistas drásticas: Incrementó el encaje legal, instauró el encaje marginal, disminuyó los cupos de créditos, accedió a las operaciones de mercado abierto, estableció los depósitos previos a importaciones, aumentó la tasa de interés. Sus secuencias fueron: Restringió y encareció los créditos, propició la inversión especulativa a costa de restringir la productiva, incrementó el empréstito informal, concentró el crédito, suscitó auto-préstamos, permitió préstamos carentes de garantías y evaluaciones, recrudeció la tribulación en el ámbito empresarial. Se comprobó ineficacia e ineficacia en la gestión de la Superintendencia Bancaria. La crisis se caracterizó por: Traslado de recursos de bancos privados a púbicos, por efecto de sus condiciones financieras nefastas. Ver: BANCO CAFETERO. DIAGNÓSTICO SOBRE CRISIS EN EL SECTOR FINANCIERO. Mimeógrafo. Unidad de Planeación y Estudios Económicos, Bogotá, 1984.

566 Masivas liquidaciones de empresas, concordatos preventivos y quiebras, acciones no ortodoxas por parte de propietarios y gestores financieros, encarecimiento del dinero, dificultades de liquidez y solidez en empresas e intermediarios financieros, promoción de actividades extra-bancarias, entre otras acciones impugnables.

567 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE INTEGRACION NACIONAL: PLAN DE DESARROLLO 1979-1982. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1980. 2 Tomos.

568 MISIÓN DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES. FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981.

En relación con la órbita social, el propio plan formuló que era necesario disminuir el esfuerzo fiscal cuantitativo del presupuesto público dirigido a educación, salud, servicios públicos, recreación, etc. Al respecto, concierne citar de forma textual algunos apartes ampliamente explícitos: "La justificación para la creciente participación presupuestal de determinado sector, de cualquier sector, radica en su propia capacidad para absorber y asimilar cualitativamente esa expansión cuantitativa de recursos a su disposición. En la medida que no exista esa capacidad de asimilación, o que ella comience a reducirse, resulta ineludible replantear la conveniencia de mantener esa prioridad, con la misma intensidad, no solo por su aparente rendimiento marginal decreciente, sino por la obvia posibilidad de aumentar el producto total mediante usos alternativos de esos recursos en otros sectores o proyectos... En el caso específico del sector social y, teniendo en cuenta las demandas que sobre él ejercerá el futuro crecimiento del país, lo que corresponde hacer es elevar el rendimiento cualitativo de sus inversiones para que estas mantengan mínima proporcionalidad con las crecientes asignaciones presupuestales. Es decir, lo que es aconsejable es dar prioridad a las políticas y a los diagnósticos. Después de todo, el propósito final del gasto público en el área social no es el hecho del gasto en sí, sino generación y el consumo de más y mejor salud, educación y empleo y no está garantizado solo con crecientes aportes presupuestales. El problema del subdesarrollo no es tanto de recursos, como de eficiencia de las políticas"[569].

En notable escrito presentado a la *Asociación Bancaria*, *Roberto Junguito Bonnet* y *Jorge Ospina Sardi*[570] efectuaron críticas al programa *PIN*. Su evaluación precisó que se sobreestimó la inversión pública en programas de infraestructura física, que generaron nocivo escenario de inestabilidad económica e iniquidad, propiciando cuantioso y oneroso endeudamiento externo, que repercute en enormes dificultades financieras para el país. Asimismo, observaron que el sector social no puede descuidarse, porque de hacerlo se sacrifica la equidad y se origina mayor concentración del ingreso, aspecto que ocasiona incuestionable perjuicio al desarrollo e inestabilidad política, por la situación de malestar que origina. Al respecto, es preciso aclarar, que aunque es cierto que debe evitarse el despilfarro en campos de la educación, salud, entre otras esferas del sector social, no es menos cierto que en este ámbito de la actividad nacional no puede buscarse rentabilidad con criterio estrictamente financiero. Allí los beneficios del gasto público son, en buena parte, de largo plazo y su medición incorpora criterios de rentabilidad social (beneficio social y costo social, o precio sombra), muy distintos a las pautas de rentabilidad privada[571].

Durante la administración de *Belisario Betancur* se presentó el plan "*Cambio con equidad*", con designios de: Reactivar la economía, consolidar el desarrollo y lograr el cambio social (estabilidad, crecimiento y equidad), precisó políticas sectoriales, comerciales y sociales[572]. En este período se organizó la *Misión Chenery*, designada de esa forma en honor a su director *Hollis Chenery*, con el fin de estudiar la situación del empleo en *Colombia*. El informe final se tituló "*El problema laboral colombiano*"[573]. También se conformó comisión para diagnosticar y evaluar la programación y ejecución del gasto público, mediante *Decreto 742 de 1985* y publicado en 1986[574].

Dentro de líneas ambiguas propuestas por el plan, se resalta el acento otorgado a programas de vivienda popular, educación a distancia y promoción de empleo. Desde la óptica del sector productivo, propugnó por retornar al proteccionismo, esquema abandonado en los dos programas antecedentes, y por fortalecer a la sociedad anónima, mediante reducción del impacto de la doble tributación, aplicación de descuentos tributarios a sus socios y generación de fuentes de financiamiento a través de la creación del Fondo de Capitalización Empresarial. Otorgó prioridad a la inversión pública social. Su programa de vivienda

569 MISIÓN FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES. FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. Id. Pp. 37, ss.

570 ROBERTO JUNGUITO Y JORGE OSPINA. "PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL: CONFLICTOS ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA ESTABILIZACIÓN" en INFLACIÓN Y LA POLÍTICA ECONÓMICA. Asociación Bancaria, Bogotá, 1980.

571 NACIONES UNIDAS. PAUTAS PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS. Naciones Unidas, Nueva York, 1972.

572 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CAMBIO CON EQUIDAD: PLAN DE DESARROLLO 1983-1986. Antares, Bogotá, 1983.

573 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). EL PROBLEMA LABORAL COLOMBIANO. Contraloría General de la República, Bogotá, 1987.

574 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO: INFORME FINAL 1986. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986.

social se desplegó de manera masiva; sin embargo, el problema del desempleo se agudizó, alcanzando las tasas más altas en la historia del país. Las medidas de austeridad fueron imperantes en vista de la coyuntura financiera, en especial en materia cambiaria, y a la recesión económica internacional y doméstica, que condujo a escenario de crisis, que afectó a múltiples empresas, con consecuente secuela de cancelar diversos contratos de trabajo. Frente a la situación de desempleo masivo y generalizado, los programas sociales del gobierno perdieron importancia y las propuestas de equidad resultaron frágiles y alejadas en la realidad a conquistar las metas proyectadas. En relación con actividades de educación, salud y entre otros gastos sociales no hubo mayores avances, se conservaron algunos programas heredados de planes anteriores, como el *DRI* y el *PAN*. Se rescata como aspecto plausible la ejecución con algún grado de éxito de los programas de vacunación y protección de la infancia y de la vejez. Desafío substancial que debió afrontar el gobierno de *Betancur* fue la alarmante crisis financiera y empresarial, suscitada desde la década precedente, que condujo a intervención estatal mediante políticas de choque para reglar y regular al sector financiero. Entre otras acciones, se impulsaron liquidaciones y estatizaciones de entidades financieras, reformas a la supervisión de intermediarios financieros al evidenciarse ineficiencia de las entidades existentes, creación de entidades orientadas a corregir y aliviar la preocupante coyuntura frente a evidencias de carencias y promoción de estímulos fiscales y financieros para evitar el desplome de bancos, corporaciones y empresas[575].

Durante la gestión de *Virgilio Barco Vargas* se presentó el "*Plan de Economía Social*"[576], basado en tres estrategias: Desarrollo social, crecimiento económico y orientación de la política macroeconómica. Propuso para su logro reconocidas políticas: Desarrollo territorial, modernización de la administración pública y fomento de la infraestructura física, los servicios básicos y la minería. Dentro de la política social se destacan sugestivos proyectos: *Programa Nacional de Rehabilitación* (*PNR*), *Plan para Erradicar la Pobreza Absoluta* y *Plan de Desarrollo Integral Campesino*. En materia de crecimiento económico se enfatizó en políticas tributarias y financieras para coadyuvar a generar inversión y ahorro privado y política de gasto público para encauzar la inversión pública y conseguir mayor eficiencia en su asignación.

En este lapso, se conformó misión dirigida por *Charles McLure* para estudiar *al* impuesto a la renta, con el objetivo de analizar las actividades ligadas a las negociaciones y al capital, medir efectos de ajustes por inflación, ejercer las facultades extraordinarias conferidas mediante *Ley 75 de 1986* y aplicar reforma a los procedimientos consagrados en el *Decreto 2503 de 1987*; como resultado se generó el informe: "*La tributación de la renta proveniente de los negocios y del capital en Colombia*"[577]. También mediante *Decreto 1150 de 1989* se organizó la "*Comisión presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano*"[578], que estudió cinco temas: Democratización de la administración pública, productividad social de recursos públicos, eficiencia de instituciones y funcionarios públicos, fortalecimiento institucional y capacidad gerencial del Estado.

El siguiente aparte compendia la filosofía del *Plan de Desarrollo en 1987-1990*: "La economía social busca alcanzar, en forma simultánea, tasas de crecimiento económico altas y estables y el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de toda la población, en particular de comunidades y regiones tradicionalmente excluidas de los beneficios del progreso. En consecuencia, las políticas del Gobierno Nacional se orientan a lograr que el crecimiento cumpla clara función social y, a la vez, garantice el desarrollo social como factor fundamental del crecimiento económico"[579].

---

575 Se ejercieron medidas para resarcir la crisis financiera: Instauración de las entidades Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fondo de Democratización del Sector Financiero y Fondo de Capitalización y Democratización Empresarial, reforma a la entonces Superintendencia Bancaria y acciones para atraer inversión extranjera. Se intervinieron 5 bancos, 2 corporaciones financieras, 2 compañías de seguros y 4 compañías de financiamiento comercial.

576 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE ECONOMIA SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO 1987-1990. Presencia, Bogotá, 1987.

577 DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. LA TRIBUTACION DE LA RENTA PROVENIENTE DE LOS NEGOCIOS Y DEL CAPITAL EN COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1988.

578 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO: INFORME FINAL. PNUD-Proyecto COL/88/018. ESAP, Bogotá, 1990.

579 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE ECONOMIA SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO 1987-1990. Presencia, Bogotá, 1987. P. 33.

Con el fin de alcanzar el propósito general de desarrollo social, el plan formuló tres programas de alto contenido humanitario, otorgándoles categoría prioritaria: *Plan para erradicar la pobreza absoluta*, *Plan nacional de rehabilitación* (*PNR*) y *Plan de desarrollo integral campesino*. Se planeó su aplicación de manera masiva, integral y participativa con el fin de asegurar su satisfactorio cumplimiento en sectores sensibles e inermes como salud, educación, agua potable, saneamiento básico, justicia, empleo, ingreso familiar, economía campesina, bienestar y seguridad social de hogares. De esta forma, impulsó estrategias específicas calificadas por el propio plan como: Rehabilitación y desarrollo de asentamientos humanos en condiciones dignas. Su consecución se cimentó en estrategias como provisión de salud básica para reducir las tasas de mortandad y morbilidad, mayor calidad y cobertura de la educación básica y técnica para eliminar los grados de analfabetismo y mejorar la instrucción pública, suministro de alimentos y bienes básicos para erradicar la desnutrición y evitar muertes y enfermedades, generación de empleos remunerativos para auspiciar adecuadas condiciones de vida y significativos salarios, fortalecimiento de la seguridad social de los hogares para garantizar la atención inmediata frente situaciones imprevistas de riesgo y proteger al núcleo familiar, logro de plena cobertura de la administración de justicia para alcanzar sociedad más transparente y proba y promoción de la participación ciudadana para afianzar el acercamiento de la comunidad a sus autoridades y propiciar gestión pública acorde con los verdaderos requerimientos de la comunidad.

En relación con la estrategia de fomento económico, el plan instituyó como sectores económicos cardinales a la agricultura, industria manufacturera, minería y construcción y propuso como políticas básicas: Orientación del gasto público, incremento de las exportaciones, aumento de la inversión privada, coordinación de la política macroeconómica y organización de la gestión pública. Referente al gasto público, instrumento poco promovido e investigado en el contexto de las políticas públicas de esa época, el Plan instauró sustentados objetivos: "El objetivo de la política fiscal consiste en elevar los niveles de ahorro público y mejorar la eficiencia y eficacia en la asignación del gasto, a fin de permitir incrementos en la inversión compatibles con el equilibrio macroeconómico. El manejo del gasto público se orienta con el propósito de favorecer la inversión social y apoyar a los sectores productivos"[580].

Durante la regencia de *César Gaviria* se presentó el plan de desarrollo *"La revolución pacífica*"[581]. Sus estrategias fueron: Impulsar estructura social, fortalecer infraestructura física, proteger los recursos naturales y el ambiente y promover el desarrollo científico y tecnológico. Se organizó la *Misión para la descentralización y las finanzas de entidades territoriales en Colombia*, dirigida por *Eduardo Wiesner*, y cuyos objetivos fueron promover y proseguir investigaciones iniciadas por la misión sobre *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, suministrar a los gobiernos visión global de descentralización y federalismo fiscal y desarrollar propósitos de ajustes institucionales y descentralización, sus conclusiones se publicaron en el informe: "*Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*"[582].

El plan *La revolución pacífica* implantó como estrategia de desarrollo el progreso de la infraestructura social. Textualmente afirmó: "El Plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico. En esta área, dentro de la orientación de largo plazo, crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en marco de escenario macroeconómico equilibrado. Es, ante todo, plan que se propone elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana"[583].

Las políticas económicas más controvertibles en la historia reciente del país, al menos de los períodos estudiados, han sido las gestadas durante el gobierno de *César Gaviria*. Sus políticas públicas sobre apertura económica y privatizaciones fueron en realidad contundente fracaso. El proceso de industrialización nunca antes había expuesto tendencias decrecientes como las experimentadas en esta

580 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE ECONOMIA SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO 1987-1990. Id. Pp. 306, ss.
581 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1990-1994. Servigraphic, Bogotá, 1991.
582 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. COLOMBIA: DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO FISCAL. Andes, Bogotá, 1992.
583 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1990-1994. Op cit. P. 19.

época. Prácticamente la pequeña y a la mediana industria desapareció. El sector agropecuario sufrió amplio menoscabo, del cual aún todavía no se ha recuperado. El gasto público se desbordó, no obstante que no existe inversión que pueda ser destacada, se ha considerado que fue inoficioso. La tributación fue excesiva, coadyuvando a mayor condición recesiva. El déficit fiscal, que hasta esa época era controlable, se convirtió en estructural, existiendo todavía coletazo, no se ha recuperado. La tasa de interés, que en el entorno internacional era bastante reducida, se mantuvo por intervención estatal de forma excesiva. Se protegió de manera desmedida al sector financiero y al comercio, en contra de la producción real. Las políticas de privatización fueron ampliamente controvertidas. Se descuidó de manera descomunal la infraestructura física, permitiendo crisis energética, vial, portuaria, aeroportuaria, comunicaciones y, en general, todas las áreas. Los grados de miseria y pobreza aumentaron de manera descomedida. La política social fue abandonada, al punto de ser considerada la cenicienta durante este cuatrienio.

Durante la administración de *Ernesto Samper* se presentó el plan nacional de desarrollo denominado "*El salto social*"[584], con alto contenido filantrópico. Fue el primer plan de desarrollo aprobado mediante ley orgánica (*Ley 188 de 1995*), en cumplimiento del mandato institucional conferido por la *Constitución Política* consagrada en 1991. Su objetivo central posee alto contenido benefactor, al disponer que se debe: "Orientar la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el crecimiento integral de la persona humana y el desarrollo solidario de la comunidad colombiana"[585]. Estableció como punto focal del plan el desarrollo del empleo y de la educación. Se efectuó diagnóstico sobre la situación económica y social del país, que incorporó aspectos como evolución económica, estado de la infraestructura, situación social, justicia, violencia, medio ambiente y estructura y tamaño del Estado.

Durante la administración de *Andrés Pastrana Arango* se aprobó a través de *Ley 508 de 1999* el plan nacional de desarrollo denominado "*Cambio para construir la paz*", su propósito central fue "crecimiento sostenido con cohesión social"[586], apoyado en cuatro estrategias: Estado participativo, reconstrucción del tejido social, desarrollo y paz y fomento a las exportaciones.

En la primera administración de *Álvaro Uribe Vélez*, mediante *Ley 812 de 2003* se autorizó el plan de desarrollo "*Hacia un Estado comunitario* (2002-2006)", con el fin de asegurar "Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de fines sociales, Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos y Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria"[587]. Para ello, propuso cuatro estrategias: Brindar seguridad democrática, impulsar crecimiento económico sostenible y generación de empleo, construir equidad social e incrementar transparencia y eficiencia del Estado.

Referente a los propósitos de construir la equidad social[588], impulsó como metas: Revolución educativa[589], promoción a la protección y la seguridad social[590], impulso a la economía solidaria[591], fomento agropecuario[592], desarrollo de servicios públicos[593], impulso a micros, pequeñas y medianas empresas[594], progreso de la calidad de vida urbana[595], prevención de desastres[596], auspicio a grupos

584 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. EL SALTO SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO, LEY DE INVERSIONES 1994-1998. DNP, Bogotá, 1995.

585 Ley 188 de 1995, artículo 1.

586 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002: CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. Impreandes, Bogotá, 1999. P. 29

587 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2002-2006): HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2003. P. 19. Logrado mediante Ley 812 de 2003.

588 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2002-2006): HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Id. Cap. III.

589 Mejoramiento de la cobertura y la calidad y mayor eficiencia del sector educativo.

590 Programas orientados a sistema general de seguridad social, salud pública, familia, infancia, juventud y apoyo a la mujer.

591 Basado en promoción y esquema de estímulos (incentivos y subsidios).

592 Proporcionar al sector rural infraestructura básica, vivienda campesina, seguridad alimentaria, esquemas asociativos y productivos y fomento científico y tecnológico, en especial a través de financiamiento y beneficios fiscales.

593 Ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. Se promovió: Participación ciudadana, micros, pequeñas y medianas empresas prestadoras y actividad solidaria (esquemas cooperativos y asociativos).

594 Soportes financieros y apoyos no financieros.

595 Orientada a mejorar las condiciones de la vivienda y de los servicios públicos, ordenamiento territorial, asentamientos humanos, entorno urbano, estímulo a la innovación y desarrollo tecnológico, atención a desplazados.

596 Atención y mitigación de riesgos, disminución de la vulnerabilidad.

étnicos[597], promoción del deporte y la cultura. Se resaltan también sus programas: *Renovación de la administración pública* (*PRAP*)[598] y *Gestión eficiente de activos públicos*[599].

Álvaro Uribe Vélez, para su segundo mandato, presentó el plan de desarrollo "*Estado comunitario desarrollo para todos (2006 - 2010)*"[600], autorizado mediante *Ley 1151 de 2007*. Sus prioridades fueron: "Dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico y complementarlo con noción más amplia de desarrollo... El objetivo del crecimiento económico no es fin en sí mismo, sino medio idóneo para alcanzar sociedad más justa. El crecimiento económico por sí solo no es suficiente para alcanzar la equidad y debe articularse con sólidas políticas sociales y económicas con responsabilidad social, si bien el crecimiento económico es necesario, por sí solo no es suficiente y debe tener sólidas políticas sociales y de seguridad democrática, en las que obren como criterios relevantes y decisivos la equidad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización"[601]. Así, se propuso siete metas: 1) Estado comunitario[602]. 2) Política de defensa y seguridad democrática. 3) Política de promoción de la reducción de la pobreza e impulso del empleo y la equidad. 4) Política de crecimiento económico sostenido. 5) Gestión ambiental y prevención del riesgo. 6) Política con dimensiones especiales del desarrollo[603].

La función del Estado concebida en el plan se sintetiza en el siguiente aparte: "El rol del Estado dentro del marco general impuesto por la *Constitución*, que define a *Colombia* como Estado Social de Derecho, es entendida, al menos, en tres papeles económicos fundamentales: Primero, proveer el ambiente adecuado para el crecimiento sostenible, incluyendo la noción de sostenibilidad ambiental, que garantiza que el crecimiento no menoscabe nuestro patrimonio natural... Segundo, generar las condiciones necesarias para que la concepción amplia de desarrollo complemente al crecimiento. En este aspecto en particular, el Estado debe ser el veedor de la equidad social, asegurándose que los beneficios del crecimiento irriguen a toda la población. Tercero, el Estado debe ser promotor, es decir, debe iniciar el desarrollo de actividades o proyectos promisorios en los cuales, al principio, el sector privado no quiera involucrarse. Esto no significa que el Estado se vuelva empresario; se trata de sentar las bases para iniciar el desarrollo de la actividad. En síntesis, el Estado se percibe como promotor del crecimiento económico, defensor del medio ambiente y garante de la cohesión social y la equidad. Este Plan concibe al Estado comunitario como actor adecuado para dar desarrollo al concepto constitucional del Estado social de derecho, y para lograr los fines económicos mencionados. El Estado comunitario existe para beneficio de la gente, no de sí mismo; en otras palabras, es medio para que la actividad pública beneficie a los gobernados, es decir, a toda la población, y no a los funcionarios, a los grupos de poder, a la politiquería o las burocracias laborales"[604].

Desde el punto de vista de políticas públicas orientadas a generar mayor grado de equidad, el plan precisó: "La principal estrategia para combatir la pobreza y la desigualdad es procurar que los esfuerzos que adelanten el Estado y la sociedad civil cuenten con mecanismos explícitos dirigidos a dar acceso preferente a la población más pobre y vulnerable. Alcanzar menores niveles de pobreza y desigualdad depende fundamentalmente del cumplimiento de otras metas, en áreas como crecimiento, infraestructura, vivienda, seguridad y justicia. En lo social se destacan de mayor importancia el cumplimiento de metas

597 Atención de minorías étnicas: Nativos o indígenas, afro-colombianos, raizales, rom o gitanos.

598 Ley 790 de 2002. Documento CONPES 3248 de 2003. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2002-2006): HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Op cit. Capítulo VI, numeral 1. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO (2006 – 2010): "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS". DNP, Bogotá, 2007. Tomo I, capítulo IV, sección 4.2.5: "INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO".

599 Documento CONPES 3251 de 2003. También, fue incorporado en su segundo mandato. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO (2006 – 2010): "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS". DNP, Bogotá, 2007. Tomo I, capítulo VI, sección 6.2.2: "PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE".

600 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO (2006 – 2010): "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS". DNP, Bogotá, 2007. Aprobado por Ley 1151 de 2007.

601 Ley 1151 de 2007, artículo 1.

602 Promueve el bien común, auspicia la participación ciudadana en decisiones, ejecución y control público, garantiza eficiencia, equidad y transparencia en intervenciones oficiales y facilita acceso y disponibilidad de la información.

603 Aspectos como: Gestación de madres, equidad de género, protección a primera infancia, juventud, grupos étnicos minoritarios y relaciones interculturales, impulso a la descentralización, consolidación del conocimiento y la innovación tecnológica, fomento a cultura, deporte, recreación y actividad física, armonía entre desarrollo económico y dinámica demográfica, promoción a la economía solidaria, respaldo a la integración económica.

604 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO (2006 - 2010): "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS". Op cit. Tomo I. Capítulo III. P. 112.

en generación de empleo y mejoramiento de su calidad, y la cobertura en educación, ya que estos dos sectores tienen la mayor influencia sobre los ingresos. Asimismo, las metas en demografía, en particular las de fecundidad, tienen efecto directo sobre el ingreso de los hogares"[605].

El plan estableció como retos primordiales para aminorar los grados de pobreza y desigualdad, los siguientes: "1. Articular el sistema de protección social, para que sea sistema integrado, con capacidad institucional, que responda a las necesidades de aseguramiento de la población y apoye a las familias más pobres. 2. Fortalecer la promoción social, para la reducción de desigualdades socioeconómicas, racionalizando la oferta de servicios, y teniendo a la familia como sujeto de intervención. 3. Mejorar la focalización de subsidios, llevando a cabo reingeniería de procesos de focalización en los programas sociales. El *CONPES* social 100 recomendó a los ministerios y demás entidades ejecutoras, desarrollar en este cuatrienio lo siguiente: (1) Revisar los procesos de identificación, selección y asignación de recursos de los programas sociales existentes. (2) Avanzar en la sistematización de registros administrativos de beneficiarios. (3) Avanzar en el diseño e implementación de la estructura articulada entre los diferentes programas sociales, que facilite el monitoreo de los procesos de selección y asignación de subsidios. (4) Evaluar las metodologías de focalización e implementar acciones que garanticen su actualización y su aplicación y administración transparente"[606].

El gobierno de *Juan Manuel Santos* formuló y presentó el plan denominado "*Prosperidad para todos*", autorizado mediante *Ley 1450 de 2011*[607]. Estableció que el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* "es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades apremiantes de la Nación y aprovechar sus potencialidades, pero sobre todo para sentar las bases que permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno"[608]. Precisó que para asegurar esos objetivos debían cumplirse ocho ejes de política: Innovación productiva, buen gobierno, relevancia internacional, sostenibilidad ambiental, crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz y convergencia regional"[609].

El plan *Prosperidad para todos* definió tres grandes pilares para lograr el crecimiento económico sostenible: 1) Innovación. 2) Políticas de competitividad y productividad. 3) Impulsó cinco locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Estas locomotoras son: Desarrollo minero y expansión energética, sector agropecuario y desarrollo rural, vivienda y ciudades amables, infraestructura de transporte, innovación, ciencia y tecnología.

El *capítulo IV* del plan *Prosperidad para Todos* se refirió al tema de "igualdad de oportunidades para la prosperidad social". Su filosofía de índole social se resume en el siguiente aparte: "Los objetivos últimos del Gobierno y del *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, como mapa de ruta, es la prosperidad de los colombianos. Esto significa lograr sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que se quiere es con igualdad de oportunidades y movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino que el Estado acuda eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que les permitirán labrar su propio destino, independiente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen… Para alcanzar estos objetivos, existen dos caminos que se cruzan y se complementan entre sí: Crecimiento económico sostenible y desarrollo social integral… El crecimiento económico no es fin en sí mismo, sino medio para alcanzar sociedad con bienestar e igualdad de oportunidades... A través del crecimiento económico, se genera empleo formal, se produce riqueza y se mejoran las condiciones de vida. Asimismo, el crecimiento económico genera recursos públicos, que pueden ser

605 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO (2006 - 2010): "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS". Id. Tomo I. Capítulo I. P. 18.

606 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO (2006 - 2010): "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS". Id. Tomo I. Capítulo III. P. 112.

607 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2011. Aprobado por Ley 1450 de 2011.

608 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. Id. P. 21.

609 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. Id. Pp. 21, s.

empleados en reducir la pobreza y las disparidades sociales o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas… El crecimiento económico conduce a mayor desarrollo social y, análogamente, las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades también retroalimentan el crecimiento económico y se traducen en mayor productividad. Población sana, educada, trabajando y en paz es más productiva y dispone mayor bienestar… En materia social, Colombia enfrenta gran reto de articular su desarrollo económico con el social. Esta articulación es la base de sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz. Para el efecto, se resaltan cuatro desafíos: (1) Aumentar eficiencia del gasto social, para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad. (2) Mejorar focalización del gasto social, para beneficiar a los más pobres y vulnerables. (3) Consolidar sistema de protección social (SPS), que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares y a reducir su vulnerabilidad. (4) Alcanzar inclusión social de diferentes grupos étnicos e igualdad de género"[610].

Para alcanzar el propósito de igualdad de oportunidades para la prosperidad social formuló los siguientes lineamientos[611]: 1. Instaurar estrategias y propulsar derechos de la niñez y la adolescencia. 2. Generar oportunidades, capacitar y formar al talento humano. 3. Lograr acceso, universalización, sostenibilidad de los servicios de salud y mejorar su calidad. 4. Promocionar e implantar programas culturales y fortalecer el sistema nacional de cultura. 5. Ampliar, mejorar y promover la actividad deportiva y recreativa. 6. Fortalecer la red para superar la pobreza absoluta. 7. Desarrollar emprendimiento y generar empleo y mejores ingresos. 8. Adoptar acciones para resarcir derechos y condiciones de la población afectada por desplazamientos forzados. 9. Proteger los derechos fundamentales y promocionar igualdad a grupos étnicos minoritarios. 10. Generar defensa a la igualdad de géneros y desarrollar la política nacional integral de género. 11. Garantizar la atención integral a la población en situación de discapacidad y fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad.

Juan Manuel Santos elaboró para su segundo mandato el plan "*Todos por un nuevo país: Paz, equidad, educación*"[612]. Su objetivo es: "Construir *Colombia* en paz, equitativa y educada"[613]. Para alcanzarlos plantó cinco estrategias transversales: Infraestructura y competitividad, movilidad social, crecimiento verde y transformación del campo, consolidación del Estado social de derecho y buen gobierno[614].

En pos de su designio social dispuso: "La estrategia de movilidad social describe en detalle cómo alcanzar los objetivos sociales del Plan Nacional de Desarrollo. Dado que los grandes pilares del plan son eminentemente sociales, la estrategia de movilidad social centrada en salud, educación y empleo resulta crucial dentro del plan. En ella, fuera de las políticas para alcanzar la equidad y la educación de los colombianos y colombianas, se incluye el resto de políticas sociales de carácter complementario. Entre estas, se cuentan el aumento en la calidad y cobertura del sistema educativo y de salud, programas de generación de ingresos, así como la continuación de exitosos programas de transferencias monetarias condicionadas, como familias en acción"[615].

En la misma dirección, con el fin de asegurar la paz y la convivencia, precisó: "La estrategia de consolidación del Estado social de derecho busca ampliar y profundizar el sistema democrático en *Colombia*, promover los derechos humanos y garantizar el goce efectivo de derechos y la justicia para todos los colombianos y colombianas, como bases para consolidar la paz y la convivencia pacífica. Se plantea esquema de gobernabilidad en todo el territorio nacional, que no lleve el Estado a los territorios,

610 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. Id. Capítulo IV. Pp. 250, s.

611 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "RESUMEN EJECUTIVO" del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2011. Pp. 22, ss.

612 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. DNP, Bogotá, 2014, disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co].

613 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. Id. P. 2.

614 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. Id. P. 8.

615 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. Id. P. 8.

sino que construya el Estado y su legitimidad desde y para los territorios. Se busca articular la labor de las autoridades civiles, la fuerza pública y la justicia en el ámbito local, urbano y rural, para garantizar la convivencia pacífica, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la desarticulación de las redes de criminalidad y economía ilegal"[616].

No obstante que prácticamente todos los planes y programas de desarrollo económico y social formulados en *Colombia* imparten disposiciones, establecen prioridades y se orientan a mejorar los grados de equidad, las condiciones de pobreza y miseria que se registran en la vida práctica en el país son bastante preocupantes, incluso si se toman como referentes cifras oficiales[617]. Para el colombiano del común existe preocupación en relación con el abandono y la apatía que muestran los diferentes gobiernos en relación con la aplicación de políticas públicas sociales certeras que coadyuven a mejorar sus circunstancias financieras, acrecentar sus calidades de vida y asegurar mayor bienestar social.

La gestión de las finanzas públicas en *Colombia* se ha caracterizado por deficiente planificación, alto contenido de gasto público inoficioso, enormes grados de evasión y elusión tributaria, déficit fiscal estructural, amplio endeudamiento estatal, endeble sistema de control, inmensa confusión sobre los alcances, competencias y funciones de los estados básicos existentes (Nación, región, municipio, distrito), exceso de concentración de recursos en cabeza de la Nación que ha atentado en contra de la descentralización y la autonomía local y regional. En general, los recurrentes problemas de dificultad financiera se tienden a resolver mediante reformas tributarias. Se aprecian problemas de inelasticidad de los recaudos, que se pretenden solucionar recurriendo a novedosos impuestos o modificando estructuras, bases o tarifas de los existentes. Sin embargo, las medidas adoptadas resuelven en forma transitoria los problemas, teniéndose que recurrir a nuevos paliativos al mediano o corto plazo, las políticas se convierten en verdad en pañitos de agua. Lo cierto es que el problema se mantiene latente.

Solo a partir de la década de los ochenta se ha venido reflexionando con mayor profundidad sobre estas deficiencias y se ha examinado con mayor rigurosidad la incidencia de la inoperancia de la gestión estatal, la inadecuada conducción del gasto público y las carencias de los controles existentes. La orientación del gasto público ha ejercido papel substancial en los desajustes financieros del sector público. Ante este escenario, fue preciso organizar comisión para estudiar el gasto público en *Colombia*, que examinó, entre otros aspectos, el tamaño del sector público, los orígenes y el financiamiento del déficit del presupuesto público, la ineficiencia e ineficacia del gasto público, la falta de autonomía regional y local, la duplicidad de funciones y competencias, la confusión entre los diferentes estamentos estatales, el desequilibrio regional y sectorial, además de otros problemas de igual importancia[618].

La *Comisión del Gasto Público* propuso dos campos de acción: 1) Administrativo, que propugna por mejor la organización del Estado, redefiniendo su campo de acción y los mecanismos de intervención de este, ante la gran confusión de funciones, y propuso ceder atribuciones a los municipios y regiones por parte de la Nación, para asegurar mayor descongestión de las actividades en el nivel nacional, eliminar

616 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. Id. P. 8.

617 El DANE y el DNP presentaron como cifras oficiales de Colombia para 2009: Nivel de pobreza de 45.5% (20 millones de colombianos) y grado de pobreza extrema de 16.4% (7 millones de conciudadanos). Cifras que mejoraron ampliamente frente a 2008. En 2011 se modificó la metodología para el sistema de cálculo de la pobreza, en término de cambiar los indicadores, lo que favoreció los estándares de medición de la pobreza y la miseria (pobreza extrema), para esa anualidad los resultados fueron según el DANE: Grado de pobreza nacional del 34.1% (antigua metodología: 39.8%), nivel de pobreza extrema del 10.6% (antiguo método: 12.6%), desigualdad o coeficiente de Gini del 54.8% (método anterior: 56.9%). El sistema diseñado en 2011 incorpora 5 dimensiones (salud, educación, servicios públicos y vivienda, trabajo y niñez y juventud) y 15 indicadores (aseguramiento en salud, servicio de salud, logro educativo, alfabetismo, acceso a agua potable, grado de hacinamiento, eliminación de excretas, pisos de la vivienda, paredes exteriores, empleo formal, desempleo por larga duración, trabajo infantil, cuidado de la primera infancia, asistencia escolar, rezago escolar). Ver: DANE. GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES. DANE, Bogotá, 2011. DANE. ENCUESTAS NACIONAL DE CALIDAD DE VIDA: 2013. DANE, Bogotá, 2014. DANE. ENCUESTAS DE CALIDAD DE VIDA: 2011. DANE, Bogotá, 2012. MISIÓN PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIA PARA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD. ¿CUÁNTOS SON LOS POBRES EN COLOMBIA? Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2004. JORGE IVÁN GONZÁLEZ. NUEVAS LÍNEAS DE POBREZA. MESEP. DANE y DNP, Bogotá, 2011. El propio presidente Juan Manuel Santos corroboró estas cifras, al expresar en Sincelejo: "El nivel de pobreza en Colombia es vergonzoso". DIARIO UNIVERSAL. Cartagena de Indias, 18 de Mayo de 2012. P. 1 [http://www.eluniversal.com.co/].

618 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO. Ministerio de Hacienda, Bogotá, 1986. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA" en REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA. Febrero-marzo de 1987. Nos. 190-191.

algunas entidades estatales, evitar duplicidad de actividades, reducir costos del presupuesto y redefinir funciones de los diferentes entes gubernamentales. 2) Financiero, que pretende mejor manejo de los recursos disponibles, recomendó emplear esquema de programación presupuestal por programas, que considere el criterio beneficio-costo en la asignación del gasto público, el uso práctico del principio de unidad de caja, la disminución al máximo de las rentas con destinación específica, la aplicación de restricción presupuestal para obligar a sujetar y adecuar los gastos a los ingresos efectivamente disponibles que asegure la presencia de presupuestos equilibrados, la adopción del criterio de eficiencia en todos los estamentos estatales, la integración del presupuesto de establecimientos públicos al del sector central del Estado y se consulten los verdaderos requerimientos de cada sector de la actividad pública[619].

G. BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Las políticas públicas deben responder a certeros diagnósticos, que permitan identificar de forma patente las diferentes condiciones, fortalezas y deficiencias de índoles económicas, políticas, sociales y culturales que despliegan el régimen prevaleciente en determinada sociedad durante período y contexto específico. Así, se sugiere que las políticas públicas deben ser flexibles, acorde con la dinámica propia de la sociedad, por su naturaleza cambiante. En ese sentido, los beneficios fiscales, como instrumentos de políticas públicas, deben ser dinámicos y obedecer a condiciones precisas de la sociedad en cada coyuntura económica, no deben perpetuarse.

En las circunstancias experimentadas en *Colombia* durante las últimas décadas del siglo XX y primeras del siglo XXI, caracterizada por déficit estructural de las finanzas públicas, es aconsejable reducir a la mínima expresión los beneficios fiscales. Si a este panorama se agrega el escenario del sector real de la economía, identificado por amplio desempleo laboral, recesión económica, dificultades cambiarias y deficiencias de capital, se apuntaría a concluir que los estímulos fiscales deben orientarse a generar empleo e impulsar la actividad productiva. En especial, se debe apoyar la micro, pequeña y mediana empresa que es intensiva en el uso de mano de obra y no requiere grandes inversiones de capital e impulsar la actividad solidaria, que permite inversión colectiva. Se deben promover objetivos de equidad, crecimiento, estabilidad y eficiencia.

Los estímulos fiscales se suelen clasificar en incentivos, que operan a través de beneficios tributarios, y subsidios, que se generan mediante erogaciones del gasto público. Los primeros son difíciles de cuantificar desde la óptica de costo para el Estado, dado que se deducen de la base tributaria, en su mayoría, y del propio tributo a pagar, en menor proporción. Los subsidios se pueden estimar de manera más fácil, dado que se incorporan al presupuesto público. También se diferencia entre estímulos sociales (dirigidos a lograr mayor equidad, como privilegios en salud, educación, servicios públicos domiciliarios o saneamiento básico), de interés general (benefician a la sociedad en general, como salvaguardias al medio ambiente, protección a la soberanía o prevención de desastres) y económicos (pretenden el fomento emprendedor, como favorecer las exportaciones, auspiciar la inversión o el ahorro, impulsar la actividad productiva o propulsar la democratización de la propiedad).

En el marco de las finanzas públicas se discute sobre la bondad de los beneficios fiscales. En estudios como la *Misión del Ingreso*[620], análisis efectuados por la *Contraloría General de la República*[621] e investigaciones realizadas por tratadistas tributarios[622], apuntan a la conveniencia de eliminar los

619 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO. Ministerio de Hacienda, Bogotá, 1986.

620 FEDESARROLLO. MISIÓN DEL INGRESO. FEDESARROLLO, Bogotá, agosto de 2002.

621 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "REASIGNACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS". CGR, Bogotá, agosto de 2002.

622 WASHINGTON LANZIANO. TEORÍA GENERAL DE LA EXENCIÓN TRIBUTARIA. Depalma, Buenos Aires, 1979. PEDRO MANUEL HERRERA MOLINA. LA EXENCIÓN TRIBUTARIA. COLEX. Madrid. España. 1990. JUAN ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN. TÉCNICAS DESGRAVATORIAS Y DEBER DE CONTRIBUIR. McGraw Hill - Interamericana, Madrid, 1999. DINO JARAH. FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHO TRIBUTARIO. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996. JUAN CARLOS LUQUE. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. Desalma, Buenos Aires, 1989. ADRIÁN TORREALBA NAVAS. PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS. Investigaciones Jurídicas S. A. (IJSA), San José de Costa Rica, 2001. ADRIÁN TORREALBA NAVAS. "RÉGIMEN PROCEDIMENTAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS: INCIDENCIA DE SU CONFIGURACIÓN COMO CRÉDITOS DE IMPUESTO O COMO EXENCIONES" [http://jaguar.

beneficios, en especial, los que afectan al impuesto a la renta.

Eficiencia y equidad son principios básicos que deben ser acatados por la estructura tributaria, por ello se puede incurrir en prácticas perversas al mantener beneficios de manera selectiva y discrecional, mediante exenciones, exclusiones o descuentos dirigidos a actividades específicas.

Es de anotar, que algunos beneficios no han cumplido el cometido para el que se establecieron, como sucede con exenciones a dividendos y venta de acciones, creadas para estimular el mercado de capitales y democratizar la propiedad accionaria. Otro caso relevante son las exenciones en los impuestos a la renta e IVA otorgadas por la *Ley Páez*, que se establecieron para favorecer a poblaciones indígenas afectadas por desastres naturales, en realidad los efectos han sido otros. También es importante mencionar los estímulos al impulso del desarrollo de regiones.

Conforme a experiencias latinoamericanas: "Las exenciones se han dirigido a promocionar los sectores que cada país discrecionalmente ha considerado más importantes para el crecimiento económico: Agricultura, industria, pesca, transporte, turismo, minería, explotación de hidrocarburos, generación y transmisión de energía eléctrica, entre otros"[623]. Las exenciones al impuesto a la renta en *Colombia* presentan proporciones elevadas en comparación con otros países de *América Latina*.

La *Misión del Ingreso*[624], antecedente de la *reforma tributaria de 2002*, indicó que los beneficios tributarios son fuente de evasión y elusión y no son equitativos y eficientes. En términos generales, urge simplificar el sistema tributario, mediante eliminación de variados beneficios tributarios que no han cumplido con sus objetivos o que favorecen sectores específicos, no a la generalidad de contribuyentes. A su vez, se vería favorecida la administración tributaria al disminuir su complejidad y facilitar la función fiscalizadora.

El *Estatuto Tributario* contiene diversos beneficios especiales, que permiten régimen complejo y poco estructurado, con repercusiones negativas sobre la administración tributaria. Estudio de la *DIAN*[625] concluye que los incentivos tributarios a determinadas actividades o sectores no aseguran los resultados pretendidos. Las últimas reformas tributarias han optado por concentrar el recaudo en bases tributarias determinadas por pocos rangos, que reducen la progresividad tributaria y han asfixiado al contribuyente. Sin duda, ha prevalecido la falta de evaluación técnica, social y económica, los propósitos de favorecer la simplicidad de la gestión tributaria y la tendencia a privilegiar beneficios particulares en detrimento de beneficios generales.

En general, los beneficios tributarios comprenden varias categorías: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, rentas exentas, descuentos tributarios, deducciones especiales, reconocimiento de costos excesivos y reducción de tarifas.

En relación con las rentas de capital, solo se justificarían los beneficios que evitan doble tributación (gravar a sociedades y no a socios) y aplicar tributo a gananciales y rentas de fuente extranjera solo en el país de origen -principio de la fuente- (no en país de destino -principio del domicilio-). Ambos casos, se tratan como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional.

Para profundizar en la evaluación de propuesta para eliminar algunos de estos beneficios, se deben estudiar sus componentes, el impacto económico y su efecto sobre los ingresos corrientes de la Nación, generado por el menor recaudo en cada vigencia fiscal por causa de aplicar los beneficios.

En la lista de beneficios tributarios no se incluyen los correspondientes al régimen tributario especial y los otorgados a contribuyentes del impuesto sobre la renta, como cajas de compensación familiar, fondos de empleados y asociaciones gremiales.

---

cgr.go.cr]. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Y ESPERANZA HOYOS DE ORDÓÑEZ. DICCIONARIO TÉCNICO CONTABLE: COLOMBIA. LEGIS, Bogotá, 1998. P. 231. LEGIS EDITORES. ESTATUTO TRIBUTARIO. LEGIS, Bogotá, 2013. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS. Archivos de Economía. Documento 140. DNP, Bogotá, noviembre de 2000. EFECTOS DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS. Imprenta Nacional, Bogotá, 2002. *Ley 788 de 2002.*

623 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS.* Archivos de Economía. Documento 140. Bogotá, 27 de noviembre de 2000.

624 FEDESARROLLO. MISIÓN DEL INGRESO. Fedesarrollo, Bogotá, agosto de 2002.

625 DIAN. EFECTOS DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS. Imprenta Nacional, Bogotá, 2002.

Los ingresos brutos son referentes para determinar el impacto del costo fiscal, dado que son útiles para calcular el recaudo que deja de percibir el Estado por efecto de beneficios tributarios. En este sentido, se aplica la depuración legal para la determinación del impuesto básico a la renta, acorde con el siguiente esquema: Si a los ingresos brutos se restan descuentos, rebajas y devoluciones e ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional se logran los ingresos netos, a los que se restan los costos directos para obtener la renta bruta, a la que se disminuyen las deducciones para alcanzar la renta líquida, a esta se descuentan las exenciones para lograr la renta líquida gravable, base gravable del tributo, que multiplicada por la tarifa impositiva obtiene el impuesto bruto y, al deducirle los descuentos tributarios permite lograr el impuesto neto. Para mayor ilustración se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.57
DEPURACIÓN DEL IMPUESTO BÁSICO A LA RENTA

CONCEPTO	*MILLONES $*
INGRESOS BRUTOS	
- *DESCUENTOS, REBAJAS* Y *DEVOLUCIONES*	
- *INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA NI GANANCIA OCASIONAL*	
= INGRESOS NETOS	
- *COSTOS DIRECTOS*	
*= RENTA BRUTA **	
- *DEDUCCIONES*	
*= RENTA LÍQUIDA **	
- *EXENCIONES*	
*= RENTA LÍQUIDA GRAVABLE **	
X TARIFA IMPOSITIVA	
= IMPUESTO BRUTO	
- *DESCUENTOS TRIBUTARIOS*	
= IMPUESTO NETO	

* Existen casos especiales para determinar la renta bruta, la renta líquida y la renta líquida gravable.

El régimen del impuesto básico sobre la renta incluye exagerado número de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional[626]. La *reforma tributaria de 2002* eliminó de forma progresiva algunos de ellos del 70% al 0% entre los años gravables 2003 y 2006. Para efectos de determinar la renta líquida, no se aceptan costos, deducciones y rentas exentas imputables a estos ingresos[627].

Acorde con modelos de tributación, el Estado puede optar por dos vías: 1. Recaudar el tributo sin ningún tipo de exenciones[628], a cambio ejecutar presupuestos otorgándole prioridad a los sectores que se esperan beneficiar (subsidios). 2. Obtener menos recaudo, con el entendido que el ahorro logrado por los sujetos pasivos del tributo debe ser invertido en los sectores que se pretenden favorecer con la exención (incentivo).

626 Se incluyen: Inversión en sociedades, venta de inmuebles adquiridos antes de 1987, componente inflacionario de rendimientos financieros, recompensas otorgadas por organismos estatales, premios en concursos, indemnizaciones por daño emergente, terneros nacidos y vendidos dentro del año, indemnizaciones por destrucción o renovación de cultivos y control de plagas, gananciales, donaciones a campañas, movimientos y partidos políticos, primas de localización de vivienda, aportes de entidades estatales, servicio público de transporte masivo de pasajeros, pagos por intereses y servicios técnicos en zonas francas, rendimientos y abonos a fondos mutuos de inversión y de valores, aportes a fondos de pensiones, ahorros para fomento de la construcción AFC, aportes del empleador a fondos de cesantías, premios recibidos en rifas, sorteos o concursos en virtud del premio fiscal. Además, estableció como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional el incentivo a la capitalización rural (Ley 101 de 1993).

627 Se exceptúan los aplicables a los ingresos que tratan los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 (Ley de vivienda), en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2006.

628 Sistema plano de tributación, que facilita el manejo del impuesto.

En *Colombia* las rentas exentas son concebidas como concesiones efectuadas a favor de los contribuyentes, por favorecerse al gravarse ciertos ingresos[629]. Se incluyen los otorgados a reconstruir o recuperar zonas afectadas por calamidad, que benefician solo a su titular y no pueden transferirse. Se reconoce gran número de rentas exentas relacionadas con ingresos laborales y de capital. La *Ley 788 de 2002* estableció límites a algunas de ellas para varios períodos gravables. No obstante, la *reforma tributaria de 2002* incluyó otras rentas exentas[630].

Los descuentos tributarios no afectan la base tributaria y, así, no inciden sobre la tarifa, no teniendo efectos directos sobre la progresividad, dado que se conceden sobre el impuesto liquidado. En general, pretenden estimular actividades económicas y no pueden ser superiores al impuesto liquidado[631].

La política fiscal orientada a proteger los recursos naturales y el ambiente se ha centrado en exenciones tributarias a la reforestación, sin cuantificar sus costos para el Estado y los logros alcanzados[632]. Preocupa que son extensivas a muchas actividades y contribuyentes, que impiden el seguimiento a la inversión. Los beneficios fiscales a la reforestación son cinco[633]. Sus efectos sobre la ecología no se pueden verificar, dado que no es fácil desagregar y cuantificar y resulta difícil constatar "in situ". El pequeño reforestador, cuyos ingresos no alcanzan a la base gravable y, por ende, no está obligado a declarar renta, no accede a estos beneficios. En *Colombia* el 70% de plantaciones forestales comerciales están en manos de empresas con grandes recursos económicos[634], lo que sugiere concentración de beneficios.

Las exenciones fiscales a la reforestación compiten con el certificado de incentivo fiscal (*CIF*)[635], que corresponde a subsidio. Las empresas madereras eligen sus beneficios acorde con su situación económica. Si las ganancias son considerables acuden a exenciones, de otra forma recurren al CIF. El pequeño productor tiene en el CIF posibilidad de acceso a beneficios. No obstante, el CIF no es política de reforestación comercial. Se requieren medidas orientadas a aumentar la cobertura de comercialización de productos madereros, la investigación en silvicultura tropical y el impulso a la infraestructura para el transporte maderero como actividades complementarias a la siembra, con el fin de ejercer significativo efecto reforestador. Mientras las exenciones son permanentes, se hacen efectivas al declarar la renta cada año, el CIF tiene rotación de 20 años. Este factor, unido a la deficiencia en la disponibilidad de recursos, ha dificultado la aplicación del CIF. La ley determina que el uso de CIF y exenciones fiscales para reforestación son excluyentes.

Se resaltan otros beneficios: Deducciones especiales[636] y régimen tributario especial a determinados

629 MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Y ESPERANZA HOYOS DE ORDÓÑEZ. DICCIONARIO TÉCNICO CONTABLE: COLOMBIA. LEGIS, Bogotá, 1998. P. 231.

630 Venta de energía eléctrica generada con recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, nuevos hoteles y remodelados, ecoturismo, nuevas actividades (plantaciones forestales, arrendamiento financiero, productos medicinales y software elaborados en Colombia), ganancia en enajenación de predios destinados a utilidad pública, servicios sísmicos para hidrocarburos acorde con parámetros y períodos específicos. Asimismo, algunos de sus activos son excluidos del cálculo de la renta presuntiva.

631 60% de ciertas donaciones: Impuestos pagados en el exterior, salarios y prestaciones sociales relativos a nuevos empleos, hasta 20% de inversión en reforestación, 35% de Certificados de Reembolso Tributario (CERT), IVA pagado en importación de maquinaria para industria básica, ingresos de empresas de transporte aéreo y marítimo, dividendos o participaciones obtenidos de sociedades domiciliadas en países con convenios de integración con Colombia. Se pueden asignar descuentos hasta el 75% de la renta presuntiva, excepto a contribuyentes beneficiados por inversiones en la zona Páez. La reforma tributaria de 2002 adicionó descuento tributario para empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en proporción al 40% la inversión realizada; sin exceder del 50% del impuesto neto a la renta liquidado.

632 Conclusión de estudios efectuados por la *Dirección de Estudios Sectoriales* de la *Contraloría Delegada para el Medio Ambiente*, *Contraloría General de la República*. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Revista "*GESTIÓN FISCAL*". No. 7. CGR, Bogotá, Julio de 2001. P. 39, ss. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *INFORME DEL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2001-2002.* CGR, Bogotá, 2003. Pp. 142, s.

633 Descuento del impuesto a la renta hasta del 20% de la inversión en bosques y presunción de costos, deducción del 80% de la inversión, deducción especial por nuevas plantaciones, exoneración de renta presuntiva a nuevas empresas reforestadoras y exención a servicios técnicos para reforestación.

634 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Revista "GESTIÓN FISCAL". No. 7. Op cit. P. 29.

635 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME DEL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2001-2002. Bogotá, 2003. Pp. 142, s.

636 Erogaciones a casa matriz por concepto de gastos de administración, regalías y explotación o adquisición de cualquier clase de intangibles (hasta el 30% de la renta líquida). Por donaciones al Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC). Por donaciones a entidades no contribuyentes y asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro dedicadas a salud, educación, cultura, religión, deporte, investigación científica, tecnológica, ecología, protección ambiental, defensa, protección de derechos humanos, acceso a justicia. Por donaciones al ICBF. Por donaciones a entidades de educación superior, centros de investigación, fondos de cultura y deporte, organismos de deporte aficionado y proyectos de investigación o desarrollo científico o tecnológico calificadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Por

contribuyentes y agentes no sujetos a gravamen[637].

Del beneficio neto obtenido se resta la parte exenta (tarifa 0%), programas que desarrollan el objeto social de la entidad, y al remanente se aplica el 20% para determinar el impuesto a pagar. También, pueden compensar sus pérdidas con excedentes de años posteriores. En cuanto al segundo grupo de los otros contribuyentes del impuesto sobre la renta se encuentran las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, con respecto de los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y financieras distintas a su finalidad, es decir, diferentes a salud, educación, recreación y desarrollo social. Estas entidades no están sometidas a renta presuntiva. En la práctica, no son contribuyentes del impuesto de renta, permitiéndoles amplio beneficio.

La gran preocupación es determinar la relación beneficio-costo para la sociedad en su conjunto. Se propugna por que los beneficios sociales (precios sombras) sean superiores a los costos sociales.

Otra óptica de interpretar los beneficios tributarios, permite efectuar dos diferenciaciones: Los que disminuyen la base gravable (ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional y exenciones), que se aplican antes de determinarse la base gravable y la tarifa impositiva, que afecta la progresividad tributaria, y los que inciden sobre los impuestos liquidados (descuentos tributarios), que operan después de aplicada la tarifa impositiva, no incidiendo sobre la progresividad del tributo. En estudios realizados por la *Contraloría General de la República* se concluye que todos estos beneficios son excesivos[638].

En conclusión, existe amplia proporción de beneficios tributarios en *Colombia*. Si se analiza solo el impuesto básico a la renta se relacionan: Ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, exenciones, descuentos, contribuyentes no objeto del gravamen y deducciones especiales, que representan gran costo para el Estado, sin contribuir a los propósitos pretendidos. Algunos erosionan el recaudo, por cuanto se constituyen en fuentes de elusión y evasión.

El actual modelo tributario no ofrece garantías para mantener base comprensiva entre las cifras contables y fiscales para determinar los tributos. Entre una y otra base surgen diferencias, conocidas como partidas conciliatorias, que además de afectar la transparencia en el cálculo de las bases gravables y los tributos, tienen efectos importantes sobre el total de recaudos. Muchas de esas diferencias tienen origen en los beneficios destinados a favorecer sectores específicos de la economía al calcular el impuesto básico a la renta.

Con la eliminación de algunos beneficios, el cumplimiento de la obligación tributaria se haría más sencillo para el contribuyente y para la administración tributaria, y se cumpliría de mejor manera el principio constitucional de eficiencia. También, el Estado se evitaría demandas por interpretación errada de las normas que autorizan estos privilegios.

Las rentas exentas fueron creadas como incentivo a cierto tipo de inversiones, pero pueden propiciar prácticas de elusión, como se conoce de manera informal en el caso de los beneficios de la *Ley Páez*, que favorecieron empresas que realizaron inversiones temporales en la zona, con el único fin de hacerse acreedoras del beneficio. Igual sucede con los descuentos por reforestación, actividades agrícolas,

---

donaciones a la Fundación Gustavo Matamoros. Por deudas de difícil recaudo y deducción de deudas sin valor o manifiestamente pérdidas (incentivan la mala administración de la cartera). Por inversiones en reforestación, en el sector agropecuario y en control y mejoramiento del medio ambiente. Por exceso de la renta presuntiva sobre la renta líquida ordinaria. Por inversiones en construcción, reparaciones de vivienda en el campo, desmontes, obras de riego y desecación, titulación de baldíos, construcción de acueductos, cercas y demás inversiones en ampliación y mejoramiento de fincas rurales (el equivalente a 500 SMMLV). Por apertura de librerías o sucursales. Por inversiones en empresas de servicios públicos a través de cooperativas. A inversión en empresas de servicio aéreo que prestan atención a zonas apartadas del país. Para inversión en centros de reclusión. Por contribuciones efectuadas mediante empresas en Fondos Mutuos de Inversión para canon de arrendamiento en leasing, gastos en el exterior (hasta 15% de la renta líquida), pagos por renta vitalicia (hasta el total del reembolso del capital).

637 Cuyo objeto principal se destine a salud, educación formal, investigación tecnológica o científica, cultura, deporte aficionado, ecología, protección ambiental o programas de desarrollo de interés general; personas jurídicas sin ánimo de lucro que captan y colocan recursos financieros vigiladas por la Superintendencia Financiera; fondos mutuos de inversión; cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, entre otros, sindicatos, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior autorizadas por el ICFES y sin ánimo de lucro, hospitales personas jurídicas y sin ánimo de lucro, movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro.

638 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "REASIGNACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA: PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS". CGR, Bogotá, agosto de 2002. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Revista "GESTIÓN FISCAL". No. 7. CGR, Bogotá, julio de 2001.

generación de empleo, entre otras, que no cumplen con sus objetivos.

No conviene eliminar los beneficios orientados a evitar la doble tributación, dado que contribuyen a mantener el principio de equidad en la carga tributaria, a pesar que los fines de democratizar la sociedad anónima no han logrado los resultados; en la práctica, las sociedades siguen siendo cerradas. En efecto, no es apropiado gravar el mismo ingreso dos veces, primero en cabeza de la sociedad y luego con cargo a los socios, cuando reciben los dividendos.

Es preciso diferenciar entre rentas laborales y de capital, porque las primeras requieren de esfuerzo personal para percibirlas. Así, existen incentivos para unas y otras. De las rentas laborales, las que tienen mayor proclividad a la elusión y menores grados de equidad son los gastos de representación de funcionarios de mayor rango del Estado. En general, los otros beneficios laborales son justificables y, además, existen principios jurídicos razonables que precisan que las normas sobrevinientes no deben deteriorar las condiciones reinantes de la población trabajadora.

Debe mencionarse que las reformas tributarias experimentadas en *Colombia* no resuelven menoscabos relativos a eficiencia y equidad del sistema, por razón del exceso de beneficios en el impuesto de renta y sus efectos sobre la evasión y elusión tributaria.

Adicional, la administración tributaria debe realizar ejercicio completo para establecer la posibilidad de incluir en el sistema a los contribuyentes potenciales que actualmente se encuentran excluidos del gravamen y la aplicación del régimen general a quienes gozan de tratamiento especial. Así, se ganaría progresividad en el sistema y se corregirían muchas debilidades que posee la actual estructura tributaria. También, debe efectuarse análisis concienzudo sobre los beneficios que deben eliminarse y los que deben mantenerse, especificando sus ventajas e inconvenientes[639].

H. OTROS CRITERIOS SOBRE EQUIDAD

Al estudiar los instrumentos de la política fiscal, el profesor *Carl Shoup*[640] enfatizó sobre dos criterios generales que deben tenerse en cuenta para asegurar el adecuado diseño de tributos y gastos públicos. Son los criterios de eficiencia y equidad. El primero busca obtener el máximo beneficio posible con el mínimo costo, evitar excesos de gravámenes y presencia de gastos superfluos. En relación con el criterio de equidad, que interesa de manera específica en este capítulo, el profesor *Shoup* estipuló algunas reflexiones para asegurar igual tratamiento a personas con capacidad de pago iguales (equidad horizontal) y observó algunas consideraciones para asegurar mayor progresividad en el tratamiento de personas con diferentes condiciones económicas (equidad vertical).

Sobre la equidad horizontal, igual tratamiento a los iguales, destacó *Shoup* seis principios que deben tenerse en cuenta en el ordenamiento normativo tributario y de gasto público:

1.- *Impersonalidad*. Es congruente evitar que las normas fiscales estén dirigidas a personas específicas; por el contrario, las disposiciones jurídicas sobre impuestos y gastos públicos deben ser generales, es decir, deben cubrir a la totalidad de personas por igual y evitar privilegios y perjuicios individualizados. Por ejemplo, la equidad se rompe con la presencia de exención tributaria dirigida en forma concreta a persona natural o jurídica individual o grupo determinado de individuos, como el caso del tratamiento fiscal otorgado a determinado teatro de alguna ciudad de *Colombia*, que por disposición del concejo municipal de esa jurisdicción fue objeto de exención de varios tributos municipales, con el único argumento de

639 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "REASIGNACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS". CGR, Bogotá, agosto de 2002. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS. Archivos de economía. Documento 140. DNP, Bogotá, noviembre de 2000. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BOLETÍN DE DIVULGACIÓN ECONÓMICA. 9. DNP, Bogotá, mayo de 2002. LEGIS EDITORES. ESTATUTO TRIBUTARIO. Legis, Bogotá, 2001. FEDESARROLLO. "MISIÓN DEL INGRESO". Fedesarrollo, Bogotá, agosto de 2002. LEGIS EDITORES. GUÍA PARA LA DECLARACIÓN DE RENTA 2002. Legis, Bogotá, 2002. Ley 788 de 2002.

640 CARL SHOUP. PUBLIC FINANCE. Weidenfeld & Nicolson, London, 1969. CARL SHOUP. "PUBLIC FINANCE" en ADLINE TREATISES IN MODERN ECONOMICS. Harry G. Johnson, London, 1980.

considerar benéfica la obra para el progreso del municipio. Igualmente, se ilustra esta ruptura de equidad tributaria por personalizar o particularizar las normas fiscales en el caso de otra ciudad donde se gravó con impuesto de industria y comercio más oneroso a cierta firma de ingenieros, porque la administración y el concejo municipal consideraron de manera caprichosa que esa entidad disponía gran capacidad de pago. También, existen privilegios, como subsidios o beneficios tributarios, otorgados a determinadas actividades económicas que disponen del auspicio de élites o gremios poderosos, capaces de financiar campañas políticas, ejercer lobby o desplegar presión sobre el legislativo y el Ejecutivo en los trámites de aprobación de leyes; en *Colombia* se resaltan, entre otras, exenciones, descuentos tributarios y rentas no constitutivas de renta o ganancias ocasionales que benefician en exclusivo a agentes o entidades específicas, se resaltan los que favorecen a empresas editoriales, de aviación y exportadoras.

2.- *Claridad y certeza de disposiciones legales fiscales*. Es deseable evitar errores, incertidumbres o dilemas en la interpretación de leyes tributarias y relativas a erogaciones públicas, por ser proclives a favorecer condiciones de evasión, elusión o pleitos innecesarios, que ocasionan iniquidades, complicaciones administrativas y atentan contra el erario público. Las normas fiscales deben ser simples, sencillas y explícitas, entendibles fácilmente. En todo caso, debe evitarse recurrir a léxicos técnicos y rebuscados que solo pueden ser entendidos por especialistas, minoría de la sociedad. En *Colombia* ha sido costumbre normas confusas e ilegibles, que han suscitado la promoción de diplomados, congresos, seminarios, simposios, que se han convertido en verdaderos negocios para sus organizadores y, de forma cínica, intervienen como ponentes los propios artífices de las reformas fiscales, que no disimulan su condición de funcionarios públicos, asesores del Estado y parlamentarios.

3.- *Mínimo costo en cumplimiento de normas*. Sufragar tributos o asumir beneficios del gasto público implican por lo general costos adicionales, que afectan la equidad y la eficiencia en la gestión fiscal. Así, en *Colombia* los costos tienen efectos significativos en términos pecuniarios y de tiempo. Por ejemplo, el sistema de declaración de impuestos a la renta y complementarios, ventas, entre otros, implican compra de formularios, elaboración del denuncio rentístico y de ventas, tediosas demoras y complicaciones en su presentación, pago a asesores jurídicos y contables, llevar libros de contabilidad y estados financieros, etc. En múltiples países la administración tributaria emite simulacro de declaración tributaria, que sirve de bases al contribuyente para cumplir sus obligaciones y reduce onerosas expectativas. Además, estos costes son asignados en forma disímil a los miembros de la colectividad. El beneficio del gasto, en particular aquel de índole social, también implica trámites, papeleos, inscripciones, entre otras acciones fatigosas, que contrarrestan sus propósitos virtuosos de índole asistencial.

También, se podría decir que se ha desvirtuado la filosofía filantrópica de los subsidios, por prácticas corruptas y clientelistas. Se resaltan, entre muchas otras opciones que también podrían servir de referencia: Los diferentes programas de vivienda social se han convertido en mecanismo para favorecer a adeptos políticos y partidarios de los gobiernos de turno. El denominado programa de familias en acción que fue denominado de forma cínica en determinados lugares del *Caribe colombiano* con el distintivo de familias en el sol. Los programas de reforma agraria, en casos específicos, lejos de asegurar el anhelado acceso a la propiedad a los campesinos sin tierra, han ejercido concentración de los predios en avispados. Todos estos casos ilustran fracasos en asegurar sus intenciones preliminares, que podrían ser consideradas loables.

4.- *Continuidad en la estructura de ingresos y gastos*. Para evitare iniquidad en el tratamiento fiscal es conveniente que pequeñas modificaciones en las condiciones del ciudadano no le representen alteraciones sustanciales en su situación fiscal. Por ejemplo, anteriormente el sistema tributario colombiano permitía exención por concepto de dividendos, que dejaba de operar cuando se poseía patrimonio superior a determinado monto, reajustable según la variación en el índice de precios; por tanto, si se poseía cifra inferior a ese monto se tenía derecho al beneficio tributario, pero si se disponía riqueza superior a ese monto se perdía el derecho al privilegio fiscal, lo que significaba cambio sustancial en las condiciones del contribuyente frente a variación minúscula en su patrimonio[641]. Este tipo de sucesos es lo denominado

641 El régimen actual es incorporado en los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario.

por algunos tratadistas fenómeno del salto, vale decir, existe fuerte ruptura o discontinuidad en el sistema. También, se resalta que con el propósito de generar tarifas diferenciales en la aplicación del impuesto a la renta y complementarios a personas naturales y asimilados, se establecieron rangos de rentas líquidas gravables (hoy estos intervalos se han reducido y se ponderan en unidad de valor tributario -*UVT*) y, era posible que pequeño aumento en el ingreso, originara cambios de tarifas por ubicarse en rango superior, que en últimas originaba mayor gravamen a pagar que el beneficio recibido por la mayor escala de ingresos, ocasionando realmente perjuicio en el ingreso real; sin embargo, se resalta como aspecto positivo el hecho que ingresos de personas naturales inferiores a monto determinado no son objeto de gravamen[642]. Análogo a los casos ilustrados, existen otros no menos importantes en la legislación colombiana, como los casos de la determinación de la retención en la fuente, que se aplica a partir de determinados topes y los subsidios laborales al transporte que favorecen a ingresos inferiores a cifra específica (hasta cuatro salarios mínimos legales mensuales)[643]. En ambos casos al mejorar la condición salarial en proporción no muy representativa, podría conducir a despojar al trabajador de esos beneficios, generando situación inferior a la que se disponía, si el aumento en el ingreso es menor que al beneficio del subsidio o a la asignación de la retención en la fuente. Esta situación podría evitarse si se utiliza sistema de reducción gradual del beneficio o de la carga fiscal, que en términos prácticos origina dificultades de administrar. Es evidente que el salto o brinco en materia de tributos y gastos es inadecuado por razones de equidad.

5.- *Relevancia del consenso público*. Como se expresó, la equidad horizontal implica igual tratamiento a personas con iguales condiciones económicas, circunstancia que precisa lograr la igualdad en el tratamiento tributario y de gasto público y debe emanar del consentimiento de la sociedad. Hay circunstancias que, en estricto rigor abstracto, diferencian a determinada persona de otra, pero no son significativas desde el punto de vista del criterio colectivo. Es el caso de la renta de goce, se buscaba otorgar tratamiento fiscal distinto a quien posee casa propia que a quien paga arrendamiento. En ámbito de la realidad eran tratados como distintos, pero para la opinión genérica de la comunidad de la mayor parte de los países esta diferencia no es substancial y, por tanto, no debe dar lugar a tratamiento tributario diferencial. Por ello, se ha eliminado este tratamiento de muchas legislaciones de los países occidentales, incluso en *Colombia*. En principio, la *reforma tributaria de 1983* (*Ley 14 de 1983*) logró avances en esta materia, al aplicar el sistema de renta de goce únicamente a casas y apartamentos de vivienda y fincas de recreo. La *Ley 75 de 1986*, prescindió de la renta de goce del sistema de impuesto básico a la renta en *Colombia* observando este tipo de argumentos.

6.- *Consideración de margen de error*. Por razones de equidad, debe existir tasa de error a favor de los contribuyentes, que debe distribuirse de manera proporcional entre todos los conciudadanos (eventuales sujetos pasivos de los tributos y potenciales beneficiarios del gasto público). Se admite que existen vacíos, complejidad y confusión propiciada por el propio texto de las normas fiscales, que redundan en deficiencias en la gestión administrativa y la aplicación de los dispositivos técnicos para la aplicación práctica de designios de las leyes. No obstante, deben impulsarse mecanismos que aseguren que ese margen de error se asigne de forma análoga entre todos los contribuyentes de la obligación tributaria y los destinatarios de erogaciones públicas. Para ilustrar este aspecto, conviene hacer referencia al caso del impuesto básico a la renta, que no acata este principio para rentas de capital, difíciles de supervisar; pero sí para rentas de trabajo, fáciles de controlar por las autoridades tributarias. Sin embargo, con el avance de la tecnología se ha venido reduciendo al mínimo el margen de error.

En relación con la *equidad vertical*, el profesor *Carl Shoup* destacó cinco consideraciones o principios:

1.- *Progresividad de cargas tributarias y redistribución en estructura de gastos*. Acorde con la concepción clásica de la política fiscal, discutida atrás, se proponen tarifas impositivas crecientes a medida que aumenten los niveles de capacidad de pago y contexto de gastos públicos que favorezca en mayor proporción a medida que las familias dispongan menores ingresos. Se pretende gravar más fuertemente a los ricos para beneficiar con mayor distribución del gasto a los pobres.

642 Ver: Estatuto Tributario, artículo 241. La cifra establecida es 1.090 UVT (unidades de valor tributario).
643 Para 2014, el salario mínimo era $616.000 y el auxilio de transporte $72.000.

2.- *Consideración de diferentes tipos de ingresos, tamaño de familias y su composición*. En concordancia con el tipo de ingresos se debe recordar la polémica suscitada entre defensores de la renta global y garantes de la renta celular, como método para diferenciar entre rentas de capital, de trabajo y mixtas. Se anotó que la renta de trabajo amerita tratamiento preferencial en relación con la renta de capital, por tres razones: La persona que recibe en exclusivo rentas de capital dispone de su tiempo para el ocio o la distracción. Los que perciben rentas de trabajo deben ocupar el tiempo disponible en la ejecución de sus labores, no contando con espacio para el sosiego. La mayor parte de las rentas de trabajo se concentran en los grupos sociales de menores ingresos, de manera que es aconsejable otorgarles tratamiento favorable por razones de equidad. Las rentas de capital, como se mencionó, tienen mayor proclividad a la evasión y elusión de la obligación tributaria. Estos tres argumentos inducen a considerar la conveniencia de utilizar sistema de tarifas celulares en el caso del impuesto a la renta, que tasan separadamente las rentas exclusivas de trabajo de las de capital y de las mixtas. Resulta iniquitativo el empleo de deducciones tributarias, dado que no se aplican a los asalariados, pero sí se emplean a otros contribuyentes, debido a que son aceptadas solo si disponen relación de causalidad con el ingreso obtenido[644]. Sin embargo, el esquema de tarifas celulares presenta como aspecto negativo la dificultad de su administración. En relación con el tamaño de la familia algunas legislaciones fiscales tienen en cuenta el número de personas que forman el núcleo doméstico. En el régimen colombiano han existido varias acciones dirigidas a suavizar el peso de la carga tributaria en las familias numerosas, buscando mayor progresividad de los gravámenes; ilustración de ellos son los descuentos tributarios a cónyuges y personas a cargo, descuentos especiales por gastos en salud y educación, división de rentas de trabajo entre cónyuges, entre otras políticas tributarias que en su mayoría se han eliminado.

3.- *Distribución de cargas y beneficios fiscales a favor de áreas geográficas deprimidas y del propio país en relación con otros*. El profesor *Shoup* justificó la utilización del sistema fiscal en beneficio del país frente a otros, principalmente para asegurar balanza de pagos favorable, desestimulando las importaciones con medidas arancelarias y otras barreras complementarias y favoreciendo las exportaciones a través de estímulos fiscales de distinta índole. Igualmente, dentro de los límites de la frontera de la Nación conviene favorecer fiscalmente a zonas geográficas deprimidas, a través de equitativa distribución del gasto público y de las cargas fiscales. En *Colombia*, en relación con el comercio internacional, se han establecido instrumentos fiscales y monetarios dirigidos a coadyuvar situación favorable de las reservas internacionales, mediante subsidios a las exportaciones (certificado de reembolso tributario *CERT*, plan Vallejo, créditos de fomento y otros estímulos comerciales de *PROEXPO*, devaluación de la moneda doméstica frente a las divisas), incentivos tributarios (en especial, exenciones y descuentos) y barreras a las importaciones (aranceles, recargos e impuestos específicos sobre las importaciones -v. gr.: Impuesto del 18% sobre el valor *CIF*-, prohibiciones, cuotas, depósitos previos a las importaciones, licencias previas, entre otros). En relación con la política de evitar concentración económica en determinadas zonas geográficas existen muy pocos esfuerzos, entre los que se destacan descuentos y exenciones sobre el impuesto básico a la renta por ingresos obtenidos en inversiones efectuadas en zonas de colonización y por empresas de navegación en determinados ríos localizados en zonas selváticas y algunos gastos del Estado que favorecen la distribución regional de los recursos económicos. La *Ley 75 de 1986* prescribió estos *estímulos*.

4.- *Impedir discriminación por razones étnicas, morales, de género, condición social o filiación política*. *Shoup* sostuvo con vehemencia que aspectos como raza, religión, creencia, ideología, situación social, sexo, entre otros, no pueden ser factores que incidan en trato diferencial en la aplicación de impuestos o del gasto público, pues tal comportamiento en decisiones y políticas públicas genera efectos nocivos sobre las condiciones de equidad. El sistema institucional en *Colombia* consagró en la *Constitución Política* la igualdad de derechos de los ciudadanos frente a la ley y, por ello, no es aceptable que

644 Estatuto Tributario, artículo 107. Las deducciones son gastos, expensas o egresos incurridos por el contribuyente dentro de su actividad productora de renta, que deben cumplir requisitos de causalidad y de proporcionalidad con el beneficio económico obtenido y de necesidad para la producción de las rentas del contribuyente. Por ejemplo, en lo relativo a la deducción por concepto de gastos financieros, el artículo 117 del Estatuto Tributario y el inciso segundo del artículo 11 adicionado por el artículo 38 de la Ley 488 de 1998, reiteraron la relación de causalidad, en los siguientes términos: "Los gastos de financiación ordinaria, extraordinaria o moratoria distintos de intereses corrientes o moratorios pagados por impuestos, tasas o contribuciones fiscales o parafiscales, serán deducibles de la renta si tienen relación de causalidad con la actividad productora de renta…".

determinado ciudadano pague mayores impuestos o reciba menor beneficio del gasto público que otro por condición específica o convicción determinada. Sin embargo, gran parte del gasto estatal se ha dirigido a burocracia (gastos de funcionamiento en servicios personales) y a contratistas (inversión y gastos generales), promovidos por legisladores y ejercidos por gestores estatales, que responde a injerencias políticas excluyentes, propiciadas, orientadas y ejecutadas por élite económica, política y social, que históricamente se han favorecido y manejado de forma perversa al país[645].

5.- *Promoción de conciencia fiscal*. De vital importancia es la existencia de justicia tributaria, para promover en los contribuyentes el sentido de responsabilidad ética para cubrir el tributo y, además, es esencial que el gasto público se administre con el máximo sentido de eficiencia y equidad, para evitar impugnación de los ciudadanos frente a las actuaciones de los gobernantes en el cumplimiento de sus planes y programas de desarrollo económico y social. Ejemplo de política tributaria que atenta contra la equidad tributaria, es el tratamiento especial que se otorga a variados contribuyentes al aplicarles tarifas específicas del 20%[646]. Este tratamiento discriminatorio genera proclividad a inconformidades para muchos contribuyentes no objeto de este beneficio. Algunos tratadistas plantean que la mejor forma de impulsar la promoción de la conciencia fiscal es promoviendo esquema oneroso, riguroso y estricto de castigos a la evasión y eliminar los mecanismos de elusión permisibles en las normas fiscales.

645 Sirva de ejemplo las siguientes citas: Estableció el artículo 23 del Estatuto Tributario: "No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, los sindicatos, las asociaciones de padres de familia, las sociedades de mejoras públicas, las instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, que sean entidades sin ánimo de lucro, los hospitales que estén constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, las organizaciones de alcohólicos anónimos, las juntas de acción comunal, las juntas de defensa civil, las juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales, las asociaciones de exalumnos, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, las ligas de consumidores, los fondos de pensionados, así como los movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas, que sean entidades sin ánimo de lucro. Antes, por el Concordato con el Vaticano existía trato preferencial a bienes y rentas de la iglesia católica frente a otras comunidades religiosas". Existe jurisprudencia de la Corte Constitucional, Sentencia T-352 de 1997, que impulsó aplicar el principio de igualdad entre asociaciones y congregaciones religiosas. Resolvió: "Revocar la Sentencia de marzo 6 de 1997, proferida por la sub-sección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, en su lugar, conceder la tutela interpuesta por la Casa sobre la Roca - Iglesia Cristiana Integral", y, en ese sentido, decidió: "Ordenar a la DIAN aplicar, en términos de igualdad, lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 1175 de 1991 y, en consecuencia, suspender, para todos los efectos legales, la aplicabilidad de los plazos contenidos en el Decreto Reglamentario 2300 de 1996 en relación con la Casa sobre la Roca - Iglesia Cristiana Integral, bajo las condiciones establecidas en esta Sentencia".

646 Artículo 19 del Estatuto Tributario, basado en el artículo 8 de la Ley 863 de 2003, dispuso: "Los contribuyentes que se enumeran a continuación, se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, conforme al régimen tributario especial contemplado en el Título VI del presente libro: 1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este estatuto, para lo cual deben cumplir las siguientes condiciones: a) Que el objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social; b) que dichas actividades sean de interés general, y c) que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social. 2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera). 3. Los fondos mutuos de inversión y las asociaciones gremiales respecto de sus actividades industriales y de mercadeo. 4. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control. Estas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el 20% del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, se destina de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen en todo o en parte en forma diferente a lo establecido en este artículo o la legislación cooperativa vigente". Adicionado con el artículo 10 de la Ley 1066 de 2006: "El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará acorde como lo establezca la ley y la normatividad cooperativa vigente".

(Footnotes)

1 Antecedentes: *Ley 388 de 1997 (política urbanística), Artículo 11-7* del *Decreto 2171 de 1992, Decreto 2067 de 1991, Ley 1 de 1975, Decreto 1394 de 1970, Ley 48 de 1968, artículo 34* del *Decreto 3160 de 1968, Decreto 3133 de 1968, Decreto 1604 de 1966, Ley 29 de 1963, Decreto 868 de 1956, Ley 1 de 1943, Ley 63 de 1938, Ley 113 de 1937, Ley 89 de 1936,* Ley 195 de 1936, *Ley 25 de 1921*, *Estatuto de valorización* de *Bogotá* (*Acuerdo Distrital No. 07 de 1987*).

2 La contribución de valorización corresponde al concepto de contribución parafiscal, en el sentido que dispone de destinación específica (el recaudado se asigna a obra de infraestructura específica) y el grupo de aportantes (sujeto pasivo) es el mismo beneficiario (sujeto activo), dispone *relación quid-pro-quo* (contraprestación directa). Sobre este tema existe amplia jurisprudencia en *Colombia*, se destacan: *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-449 de 1992*, magistrado ponente: *Alejandro Martínez Caballero*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-478 de 1992*, magistrado ponente: *Alejandro Martínez Caballero*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-575 de 1992*, magistrado ponente: *Alejandro Martínez Caballero*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-040 de 1993*, magistrado ponente: *Ciro Angarita Barón*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-074 de 1993*, magistrado ponente: *Ciro Angarita Barón*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-144 de 1993*, magistrado ponente: *Eduardo Cifuentes Muñoz*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-144 de 1993*, magistrado ponente: *Eduardo Cifuentes Muñoz*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-465 de 1993*, magistrado ponente: *Vladimiro Naranjo Mesa*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-490 de 1993*, magistrado ponente: *Alejandro Martínez Caballero*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-308 de 1994*, magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-545 de 1994*, magistrado ponente: *Fabio Morón Díaz*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-546 de 1994*, magistrado ponente: *Alejandro Martínez Caballero*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-495 de 1998*, magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-1179 de 2001*, magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-155 de 2003*, magistrado ponente: *Eduardo Montealegre Lynett*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-525 de 2003*, magistrado ponente: *Manuel José Cepeda Espinosa*. *Corte Constitucional*, Sentencia *No. C-903 de 2011*, magistrado ponente: *Luis Ernesto Vargas Silva*. *Consejo de Estado*, sección cuarta, *expediente 0356*, Sentencia del 17 de mayo de 1985, consejero ponente: *Enrique Low Murtra*. *Consejo de Estado*, sección cuarta, *expediente 4037*, Sentencia del 18 de marzo de 1993, consejero ponente: *Jaime Abella Zárate*. *Consejo de Estado*, sección cuarta, *radicación 8658*, Sentencia del 3 de julio de 1988, consejero ponente: *Delio Gómez Leyva*. *Consejo de Estado. Consejo de Estado*, sala contencioso administrativo, sección cuarta, Sentencia *4962* de 1993, "Contribución de valorización no fue sustituida por contribución de desarrollo municipal", magistrada ponente: *Consuelo Sarria Olcos*. *Consejo de Estado*, sala plena de lo contencioso administrativo*,* sentencia de diciembre 11 de 2001, *recurso de súplica S-028,* consejero ponente: *Jesús María Lemus Bustamante.*

3 Por ser acreedora y gestora de los recursos logrados con el fin de ser invertidos y asegurar la recuperación de los costos incurridos. Los dineros recaudados deben financiar la ejecución de las obras de infraestructura a cargo de la Nación, y de los departamentos, distritos y municipios, en cada caso. El beneficiario es la entidad que ejecuta las obras. Ente encargado de realizar las obras, por tener la opción de disponer los recursos obtenidos y recuperar los costos de inversión.

4 A municipios y distritos con rentas anuales superiores a $2.000.000 (cifra ajustable anualmente), se permite cobrar la contribución de valorización por beneficio general, esquema que permite cobrar el costo de la obra a los propietarios y poseedores, sin que en todos los casos se presente el beneficio directo de valorizar sus bienes raíces, por no estar situados sus inmuebles vecinos a las obras a financiar.

5 Ilustración de aplicación es la contribución de valorización por beneficio local ejecutada en el Distrito Capital de Bogotá mediante Resolución No. VA 32 del veintiocho (28) de diciembre de 2012, que se estableció mediante modelo matemático, con las siguientes características: CP = At *

FD * FC. Donde: CP = Contribución a pagar por cada inmueble. At = Área o extensión superficial del inmueble. FD = Factor definitivo. FC = Factor conversión.

FD = (Fe ó Fge) * Fp * Fu * Fb * Fh Donde: Fe = Factor estrato (predios residenciales). Fge = Factor geoeconómico (predios no residenciales, ni de expansión urbana). Fp = Factor densidad o pisos. Fu = Factor uso. Fb = Factor grado de beneficio. Fh = Factor adicional (predios de conservación histórica, artística o arquitectónica).

FC = M / ΣAv Donde: M = Monto distribuible por zona de influencia y componente. ΣAv = Sumatoria de áreas virtuales de la totalidad de los predios que conforman la liquidación. Av = At * FD.

6 *ALBERTO FERNÁNDEZ CADAVID*. LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA. *Bogotá, Temis, 1981. Pp.73 a 79.*

7 *Artículo 9* del *Decreto 1604 de 1966*. Ver: UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. "*LA NOCIÓN DE VALORIZACIÓN EN EL MODELO TRIBUTARIO*" [registro.uniandes.edu.co]. Jurisprudencia: *Consejo de Estado*, sala plena, *expediente 0356*, recurso de súplica del 11 de diciembre de 2001, consejero ponente: *Jesús María Lemus Bustamante*.

8 Acorde con el *artículo 338* de la *Constitución Política*, la administración no puede ser autorizada para fijar las tarifas de la contribución de valorización, sino que debe estar a cargo del *Congreso de la República*, las asambleas y los concejos, considerando la relación costo-beneficio de las obras a realizar y demás factores legales. Ver: *Corte Constitucional*. *Sentencia C-040/93*. Magistrado ponente: *Ciro Angarita Barón*.

9 La *Corte Constitucional* estipuló la exequibilidad de esta norma. CORTE CONSTITUCIONAL. "*AUTONOMÍA DE ENTIDADES TERRITORIALES*". *Sentencia 495* de 1998. Magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*.

10 Jurisprudencia: CONSEJO DE ESTADO. Sala Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. "*CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN NO FUE SUSTITUIDA POR CONTRIBUCIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL*". *Sentencia 4962 de 1993*. Magistrada Ponente *Consuelo Sarria Olcos*. Antecedentes: *Ley 3 de 1991*, *Ley 9 de 1989*, *Decreto 1599 de 1998*.

11 Son hechos generadores: "1. Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o consideración de parte del suelo rural como suburbano. 2. Establecimiento o modificación del régimen o zonificación de usos del suelo. 3. Autorización de mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación, el índice de construcción o ambos a la vez". *Artículo 74* de la *Ley 388 de 1997*.

12 Estableció el *artículo 82* de la *Constitución Política*: "Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su *acción urbanística* y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

13 *Ley 388 de 1997*, *artículo 74*.

14 Inicialmente era de carácter nacional, pero se cedió al municipio donde se ubique la totalidad o mayor parte del inmueble. Es obligatorio su cobro en municipios con más de 100.000 habitantes. En otros municipios los concejos también podrían autorizar su cobro. Se destina a: "Defensa y fomento del interés común, a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente costos del desarrollo urbano, al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital" (*artículo 73, Ley 388 de 1997*). Se deben utilizar los recursos recaudados en: "1. Compra de inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social. 2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado. 3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de centros y

equipamientos que conforman la red de espacio público urbano. 4. Infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general. 5. Actuaciones urbanísticas en macro-proyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que desarrollen unidades de actuación urbanística. 6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana. 7. Fomento de creación cultural y mantenimiento del patrimonio cultural, mediante mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, en especial en zonas declaradas de desarrollo incompleto o inadecuado" (*Artículo 85, Ley 388 de 1997*).

15 En alguna de las siguientes situaciones: 1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción. 2. Cambio efectivo de uso del inmueble. 3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble. 4. Adquisición de títulos valores representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo *(artículo 83, Ley 388 de 1997)*. Cuando se solicite licencia de urbanismo o de construcción para el desarrollo por etapas del proyecto, la participación en *plusvalía* se hará exigible para la etapa autorizada por la respectiva licencia (*artículo 5* del *Decreto 1788 de 2004*).

16 *Instituto Geográfico Agustín Codazzi* y oficinas de catastro de *Bogotá*, *Medellín*, *Cali* y *Antioquia* o peritos técnicos inscritos en lonja de propiedad raíz o entes análogos.

17 *Artículo 79, Ley 388 de 1997*.

18 Para *Bogotá* rigen: *Decreto 1421 de 1993*, *Acuerdo Distrital 352 de 2008*. Antecedentes: *Ley 79 de 1946*, *Ley 89 de 1930*, *Ley 72 de 1926*, *Ley 84 de 1915*, *Ley 97 de 1913*. La *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-035 de 2009* declaró *exequible* el *literal b)* del *artículo 233* del *Decreto Extraordinario 1333 de 1986*, que autoriza el cobro del impuesto de delineación urban*a*, magistrado ponente: *Marco Gerardo Monroy Cabra*. Fallo análogo profirió la propia *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-517 de 2007*, magistrado ponente: *Rodrigo Escobar Gil.*

19 En *Bogotá*, según el *Decreto 1421 de 1993*, es el monto total del presupuesto de la obra o construcción (igual para la mayoría de municipios), entendido por el valor ejecutado de la obra o el resultante de realizar la construcción, ampliación, modificación o adecuación de obras o construcciones, dentro del término de la vigencia de la licencia, incluida su prórroga.

20 En *Bogotá*, el *Decreto 1421 de 1993* facultó al concejo distrital aplicar tarifas diferenciales entre 1 y 3% del monto total del presupuesto de la obra o construcción. Así, se diseñaron tablas para aplicar las tarifas, considerando precio del metro cuadrado del sector, estrato socioeconómico, entre otros factores. Se aplica 2.6% (2% + 30% del 2%), al fusionarse con el tributo a ocupación de vías. El *Acuerdo 352 de 2008* estableció tarifa del 3%, excepto cuando corresponde a anticipo, que es 2.6%. Para actos de reconocimiento de edificaciones para soluciones habitacionales de estratos 1 y 2 la tarifa es 1% y para demás actos de reconocimiento la tarifa es 2.6%.

21 Antecedentes: *Ley 241 de 1995*, *Ley 136 de 1994*, *Ley 104 de 1993*, *Ley 80 de 1993 artículos 2 y 32*. Jurisprudencias: *Corte Constitucional, Sentencia C-1153 de 2008*, magistrado ponente *Marco Gerardo Monroy Cabra*.

22 Suscripción de contratos de obra pública, incluida adición al valor de los existentes y todas las categorías de concesiones.

23 Antecedentes*: Ley 223 de 1995, Ley 181 de 1995, Decreto 1280 de 1994, Decreto 2171 de 1992, Ley 44 de 1990, Decreto 1222 de 1986, Decreto 1333 de 1986, Decreto 3138 de 1984, Ley 50 de 1984, Decreto 3579 de 1983, Decreto 2926 de 1983, Ley 14 de 1983, Decreto 3674 de 1981, Ley 2 de 1976, Decreto 284 de 1973, Ley 48 de 1968, Decreto 1593 de 1966, Ley 91 de 1931, Ley 97 de 1913*.

24 Se exceptúan: 1. Bicicletas, motonetas y motocicletas con motor hasta de 125 c. c. de cilindrada. 2. Tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola. 3. Tractores sobre oruga, cargadores, moto-trillas, compactadoras, moto-niveladoras y maquinaria similar de construcción

de vías públicas. 4. Vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público. 5. Vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.

25 Del total recibido por los departamentos debía transferirse 4% para el respectivo *CORPES*, en liquidación.

26 *Ley 1630 de 2013.*

27 Antecedentes: *Ley 97 de 1913*.

28 Jurisprudencia: *Corte Constitucional, Sentencia C-1545 de 2000,* magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*. Antecedentes: *Ley 681 de 2001, Ley 223 de 1995, Ley 6 de 1992*, *Ley 89 de 1989*, *Decreto 1222 de 1986*, *Decreto 2969 de 1983*, *Ley 14 de 1983*, *Decreto 3294 de 1963*, *Ley 15 de 1959*, *Decreto 1148 de 1956*, *Ley 78 de 1930*.

29 *Impuesto a gasolina y ACPM* (del orden nacional, *Ley 6 de 1992, art. 44*), *contribución para la descentralización* (de carácter municipal, *Ley 6 de 1992, art. 46*), *impuesto al consumo de gasolina motor* (de propiedad de departamentos y del Distrito Capital, *Decreto 1222 de 1986* y *Ley 14 de 1983, art. 84*) y *subsidio a gasolina motor* (del orden departamental y del Distrito Capital, *Decreto 1222 de 1986*, *Ley 14 de 1983, art. 86*).

30 Antes, los departamentos, distritos y municipios se beneficiaban con tres *tributos a la gasolina motor* (*impuesto al consumo*, *subsidio* y *contribución a la descentralización*). Sin embargo, al unificarlos en el *impuesto global a la gasolina*, con fines de *racionalización tributaria*, determinó la siguiente distribución: 73,3%, para la Nación (reemplazó al *impuesto a la gasolina y ACPM*), 25,6% para municipios (para cubrir transferencias, a cambio de la *contribución para descentralización*) y 1,1% para departamentos y *Distrito Capital de Bogotá* (substituyó al *impuesto al consumo de gasolina motor* y al *subsidio a gasolina motor*) y se destinaba a construcción, mejoramiento y conservación de vías y planes de electrificación. No obstante, la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-1545 de 2000*, magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*, decretó *inexequible* los *incisos 2 y 3* del *artículo 59* de la *Ley 223 de 1995*, que establecía la asignación en favor de los entes territoriales. Así, en la actualidad se aplica libre destino en exclusivo para la Nación. Luego, se emitieron la *Ley 1607 de 2012* y el Decreto *Reglamentario 568 de 2013*, que instituyeron el *impuesto nacional a la gasolina*.

31 Antecedentes: *Leyes 223 de 1995 - artículo 259-*, *105 de 1995* y *86 de 1989*.

32 Antes se destinaba su recaudo a la financiación del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, definido como conjunto de predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial requerida para satisfacer la demanda de transporte del área urbana. Se facultaba la titularización de estos recursos. Con el 5% de recursos recaudados se autorizó la creación del *Fondo de Subsidio* que beneficiaba a los departamentos que tienen pocas vías (*Amazonas, Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, Chocó* y *San Andrés*) y a *Norte de Santander* (que por su vecindad a *Venezuela* no recaudan sobretasa) y era administrado por el *Ministerio del Transporte*.

33 *Cundinamarca* no incluye a *Bogotá*. Los municipios ubicados en zona de frontera podrán optar por la tarifa general (18.5%) o aplicar tarifa en rango diferencial entre 2 y 6%. Las tarifas fueron declaradas exequibles por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-114* de 2003, magistrado ponente *Jaime Córdoba Triviño*.

34 Antecedentes: *Leyes 223 de 1995 (artículo 259)*, *105 de 1995* y *86 de 1989*.

35 *Leyes 1450 de 2011* (expidió el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*), *489 de 1998, 443 de 1998, 383 de 1997* y *276 de 1996* y los *Decretos 1790 de 2003* (suprimió y ordenó liquidación del *Fondo Nacional de Caminos Vecinales*), *955 de 2000* y *1179 de 1999* (reestructuró al *Ministerio de Transporte*). Jurisprudencias: El *Decreto 955 de 2000* fue declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-1403 del 2000*, magistrado ponente José Gregorio Hernández.

El *Decreto 1179 de 1999* y el *artículo 120* de la *Ley 489 de 1998*, que otorgaban facultades extraordinarias, fueron declarados inexequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-969 de 1999*, magistrado ponente Fabión Morón Díaz. Antecedentes: *Decretos 1173 de 1980*, *154 de 1976*, *153 de 1970* y *767 de 1957*.

36 Se exceptúan del cobro a motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de cuerpos de bomberos voluntarios y cuerpos de bomberos oficiales, ambulancias pertenecientes a la *Cruz Roja*, *Defensa Civil* y hospitales oficiales, vehículos de las fuerzas militares y policía nacional, vehículos oficiales del *INPEC*, del *DAS* y demás instituciones con funciones de policía judicial. Las entidades territoriales decretan estas exenciones.

37 Antecedentes: *Decreto 2685 de 1999*, *Ley 488 de 1998*, *Decreto 2295 de 1996*, *Decreto 2184 de 1996*, *Decreto 1800 de 1994*, *Decreto 1909 de 1992*, *Decreto 1105 de 1992*, *Decreto 966 de 1992*, *Decreto 2817 de 1991*, *Decreto 2402 de 1991*, *Decreto 2131 de 1991*, *Decreto 1741 de 1991*, *Decreto 1740 de 1991*, *Decreto 794 de 1991*, *Decreto 3058 de 1990*, *Decreto 1622 de 1990*, *Decreto 1144 de 1990*, *Decreto 755 de 1990*, *Decreto 503 de 1990*, *Decreto 392 de 1990*, *Decreto 1657 de 1988*, *Decreto 3312 de 1985*, *Decreto 2758 de 1985*, *Decreto 628 de 1985*, *Decreto 2666 de 1984, Ley 8 de 1973 (aprobó el Acuerdo de Cartagena), Ley 6 de 1971, Decreto Extraordinario 444 de 1968* (*estatuto de comercio exterior*)*, Ley 79 de 1931* (*Código de Aduanas*). Jurisprudencias: *Consejo de Estado, sección cuarta, Sentencia de 24 de enero de 1992, expediente No. 107, consejero ponente: Carmelo Martínez Conn. Consejo de Estado, sección primera,* expediente No. *2005-00096-01* de 2011, consejero ponente: *Marco Antonio Velilla Moreno*. *Consejo de Estado, sección primera,* expediente No. *2005-00184-01* de 2010, consejera (e) ponente: *María Claudia Rojas Lasso*. Normas de la *Comunidad Andina de Naciones*: *Decisión CAN 371 de 1994* (sistema andino de franjas de precios para países miembros de la *Comisión del Acuerdo de Cartagena*), *Decisión CAN 653* (nomenclatura común de países miembros del *Acuerdo de Cartagena -NANDINA-*), *Decisión CAN 381* (nomenclatura común de países miembros de *NANDINA*, incorporó modificación al sistema armonizado de designación y codificación de mercancías aprobado por la *Organización Mundial de Aduanas*), *Decisión CAN 507* (incorporó en la nomenclatura *NANDINA* la tercera recomendación de enmienda al sistema armonizado), *Decisión CAN 370* (nomenclatura *NANDINA* para adoptar arancel externo común).

38 La obligación aduanera comprende la presentación de declaración de importación, el pago de tributos aduaneros y las sanciones estipuladas en la Ley, obtener y conservar los documentos que soportan la operación y presentarlos cuando los requiera la autoridad aduanera, atender las solicitudes de información y pruebas y, en general, cumplir con las exigencias, requisitos y condiciones establecidos en las normas correspondientes. La declaración del tributo debe presentarse y aceptarse a través del sistema informático aduanero de las administraciones de aduanas de la jurisdicción donde se encuentre la mercancía, salvo que se trate de modificación de la declaración que implique la modificación de la garantía, que deberá presentarse en la administración de aduanas donde se presentó la declaración inicial.

39 La base gravable para aplicar derechos de importación (impuestos, tasas, multas y recargos) es el valor aduanero determinado por la legislación aduana. Los tributos aduaneros liquidables por importación de mercancías son los vigentes en la fecha de presentación de la respectiva declaración en bancos y demás entidades financieras autorizadas. La base gravable para el impuesto sobre las ventas es establecida en el *Estatuto Tributario*. La base gravable expresada en *dólares* de *Estados Unidos de América* se convertirá a pesos colombianos, con base en la tasa de cambio representativa de mercado para el último día hábil de la semana anterior a la presentación y aceptación de la declaración de importación.

40 *Decreto 4589 de 2006*, consultó la *Decisión 653* de la *Comisión del Acuerdo de Cartagena*. Comprende derechos ad-valoren pagados en moneda legal doméstica. Para aplicar tarifas, las mercancías se clasifican acorde con la nomenclatura común de países miembros del *Acuerdo de*

Cartagena -NANDINA-.

41 Antecedentes: *Ley 52 de 1920*, *Ley 56 de 1904*, *Ley 35 de 1896*, *Ley 39 de 1890*. Jurisprudencia: *Corte Constitucional*, *Sentencia C-543 de 2005*, magistrado ponente: *Rodrigo Escobar Gil*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-992 de 2001*, magistrado ponente: *Rodrigo Escobar Gil*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-809 de 2001*, magistrado ponente: *Clara Inés Vargas Hernández*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-1714 de 2000*, magistrado ponente: *Jairo Charry Rivas*.

42 *Estatuto Tributario* (*artículo 519*), *Decreto 4344 de 2004* (*artículo 2*).

43 Responden como *agentes de retención*, además de los señalados en el reglamento: Personas naturales y asimiladas y personas jurídicas y asimiladas, que tengan carácter de contribuyentes del impuesto e intervengan como contratantes, aceptantes, emisores o suscriptores de documentos. Entidades emisoras de títulos. Notarios por escrituras públicas. Entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal. Agentes diplomáticos, por los documentos otorgados en el exterior. Entidades supervisadas por la *Superintendencia Financiera*, cuando intervienen en actos gravables. Almacenes generales de depósitos, por certificados y bonos de prenda. Jueces, conciliadores y tribunales de arbitramiento, cuando participan en procesos sujetos del tributo. *Estatuto Tributario* (*artículo 518*), *Decreto 4344 de 2004* (*artículo 2*), *Ley 633 de 2000* (*artículo 109*), *Ley 223 de 1995* (*artículo 226*), *Decreto 2076 de 1992* (*artículo 27*).

44 Antes existían las siguientes reglas para determinar las cuantías del *impuesto de timbre*: En contratos de ejecución sucesiva, la cuantía era el valor total de pagos periódicos realizados durante la vigencia del convenio. En contratos de duración indefinida, la cuantía correspondía a los pagos efectuados en el año. En actos por valor indeterminado, la cuantía era la relacionada en el título y no la estimada por los interesados. El impuesto se ajustaba, si al inicio era indeterminado el valor del acto y, luego, el valor se determinaba; sin probar el pago del impuesto ajustado, no se permitiría deducir del impuesto a la renta y complementarios los pagos y obligaciones que constaban en los instrumentos gravados, ni tenían valor probatorio ante autoridades judiciales o administrativas.

45 0,0003 UVT para cada cheque. 0.5% sobre el valor nominal de bonos nominativos y al portador. 0,03 UVT para certificados de depósito expedidos por almacenes generales de depósito. 0.5% sobre el valor de la comisión o prima recibida por la entidad garante para garantías otorgadas por establecimientos de crédito, se cobra por una sola vez. 1,5 UVT para expedición de pasaportes ordinarios en el país. 0,6 UVT para revalidación de pasaportes ordinarios en el país. 3 UVT para concesiones de explotación de bosques naturales con fines agroindustriales en terrenos baldíos y 9 UVT para concesiones de explotación de maderas finas (50% del valor inicialmente pagado para prórrogas de estas concesiones o autorizaciones), se excluye del pago del impuesto al mediano y pequeño agricultor que realice explotación de bosques en terrenos baldíos con fines en exclusivo agrícolas, en cultivos de pancoger, en máximo de diez hectáreas, sin perjuicio de cumplir con obligaciones legales de reforestación. 15 UVT para aporte de zona esmeraldífera. 6 UVT para licencias para portar armas de fuego (1,5 UVT para su renovación). 45 UVT para licencias para comerciar municiones y explosivos (30 UVT para su renovación). 6 UVT para cada reconocimiento de personería jurídica (3 UVT para entidades sin ánimo de lucro). Para visas expedidas a extranjeros se incorporan las siguientes tarifas (expresadas en dólares o su equivalente en otras monedas): US$ 45 para visa temporal, US$75 para visa ordinaria, US$120 para visa de negocios transitoria, US$225 para visa de negocios permanente, US$225 para visa de residente, US$120 para visa de residente casado con nacional colombiano, US$30 para visa de estudiante, US$30 para visa de turismo, US$15 para visa de tránsito, US$75 para visas no comprendidas en ordinales precedentes. El permiso especial de tránsito fronterizo y las visas diplomáticas, de cortesía, oficiales, de servicios, especiales de residentes para asilados y refugiados políticos y ordinarias CIM, no causan impuesto de timbre. Las tarifas de impuesto de timbre sobre actuaciones que cumplan funcionarios diplomáticos o consulares del país en el exterior son (expresada en dólares o su equivalente en otras monedas): US$46 para pasaportes ordinarios, US$10 para certificaciones, autenticaciones y reconocimiento

de firmas, US$180 para protocolización de escrituras públicas (cuando se cancela en el territorio nacional, las cuantías señaladas se liquidarán en pesos al tipo de oficial cambio). Antes de la emisión de la *Ley 1111 de 2006*, *artículo 72*, se gravaba con 1,5% (fue reducida paulatinamente al 1,0% para 2008, 0,5% para 2009 y desde 2010 0%) los siguientes actos fueron beneficiados con la eliminación del gravamen: Otorgar, aceptar o suscribir en el país instrumentos públicos y documentos privados objetos del gravamen; otorgar, aceptar o suscribir fuera del país instrumentos públicos y documentos privados; cuando los documentos son de cuantía indeterminada el impuesto se causaba sobre cada pago o abono en cuenta derivado del contrato o documento, durante el tiempo que esté vigente. No causan impuesto de timbre los instrumentos en que se haga constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones relacionadas con crédito externo. Se relacionan múltiples exenciones.

46 Antecedentes: *Decreto 3071 de 1997, Decreto 2141 de 1996, Decreto 1640 de 1996, Ley 223 de 1995, Ley 191 de 1995, Decreto 1194 de 1987, Decreto 1222 de 1986, Decreto 3026 de 1985, Ley 14 de 1983, Decreto 71 de 1983, Decreto 2969 de 1983, Decreto 2956 de 1969, Decreto 57 de 1969, Ley 33 de 1968, Decreto 579 de 1959, Decreto 992 de 1953, Decreto 4140 de 1948, Decreto 1920 de 1948, Decreto 1300 de 1932, Ley 12 de 1923, Ley 97 de 1913, Ley 4 de 1913*. Jurisprudencias: *Corte Constitucional*, *Sentencia C-253 de 2010*, magistrado ponente: *Nilson Pinilla Pinilla*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-226 de 2004*, magistrada ponente: *Clara Inés Vargas Hernández*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-1114 de 2003*, magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño.*

47 Se distribuye de la siguiente forma: 35% relativo a IVA cedido (destinado 70% a salud y 30% a deporte) y el 65% restante por consumo (se asigna 8% a salud y el 92% restante se reparte en dos partidas, 51% con preferencia a salud y educación y 49% a ingresos corrientes de libre destinación). Existe fondo cuenta especial para consignar recaudos del impuesto al consumo de productos extranjeros para ser distribuidos entre departamentos y el Distrito Capital por asamblea conformada por gobernadores y el alcalde del Distrito Capital, que los departamentos deberán destinar el 6% recibido, en primer lugar, a universalizar el aseguramiento, incluyendo la primera atención a vinculados; en segundo lugar, a unificar planes obligatorios de salud de regímenes contributivo y subsidiado y, si quedaran excedentes, se destinarán a financiar servicios para la población pobre no cubierta por subsidios a la demanda.

48 El gravamen por lo general se convierte en mayor precio del producto, lo que permite deducir que los consumidores son los sujetos pasivos. Los productores facturan, liquidan y recaudan el impuesto al consumo o la participación al momento de la entrega en fábrica de productos despachados para otros departamentos. Los productores, importadores y distribuidores están obligados a registrarse en las secretarías de hacienda de departamentos y Distrito Capital al mes siguiente de la iniciación de actividades; deben llevar contabilidad que permita determinar los impuestos en favor de cada ente territorial, expedir o exigir facturas con el lleno de requisitos legales y conservarlas por lapso de 2 años y fijar precios de venta al detallista y comunicarlos a las secretarías de hacienda durante los 10 días siguientes. El transportador debe portar tornaguía.

49 *Ley 788 de 2002 (artículo 53).*

50 Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el *IVA* cedido, que corresponde al 35% del valor liquidado de impuesto al consumo. No aplica a productos extranjeros importados en el Departamento archipiélago de *San Andrés. Providencia y Santa Catalina*, salvo que estos sean introducidos al territorio nacional. Los productos nacionales de más de 2,5 grados de contenido alcoholimétrico que ingresen para consumo a *San Andrés. Providencia y Santa Catalina*, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente (tarifa $15 por grado alcoholimétrico).

51 Antecedentes: *Ley 223 de 1995, Decreto 1640 de 1996, Ley 191 de 1995, Ley 6 de 1992, Ley 10 de 1990, Decreto 624 de 1989, Decreto 1897 de 1987, Decreto 1194 de 1987, Decreto 1222 de 1986, Decreto 3026 de 1985, Ley 14 de 1983, Decreto 880 de 1979, Decreto 156 de 1975, Decreto 1988 de 1974, Ley 33 de 1968, Decreto 804 de 1968, Decreto 1665 de 1966, Decreto 1595 de 1966 Decreto*

803 de 1966, Decreto 2073 de 1965, Decreto 3288 de 1963, Decreto 4140 de 1948.

52 Se fusionó al impuesto al consumo.

53 Cedido por la Nación a departamentos y Distrito Capital, en proporción a sus consumos. *Ley 788 de 2002* (*artículo 54*).

54 El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que por lo general los consumidores son los sujetos pasivos. Productores, importadores y distribuidores están obligados a registrarse en las secretarías de hacienda de departamentos y Distrito Capital al mes siguiente a la iniciación de actividades; deben llevar contabilidad que permita determinar los impuestos a favor de cada ente territorial, expedir o exigir facturas con el lleno de los requisitos legales y conservarlas por el lapso de 2 años y fijar precios de venta al detallista y comunicarlos a las secretarías de hacienda durante los 10 días siguientes. El transportador debe portar tornaguía.

55 Independiente de la designación otorgada a los contratos o las negociaciones que originan la transferencia y de las condiciones pactadas por las partes (realizada a nombre propio, por cuenta de terceros a nombre propio o por cuenta y a nombre de terceros).

56 Antecedentes: *Ley 14 de 1983, Decreto 2214 de 1969, Ley 47 de 1968*.

57 También son responsables transportadores y expendedores al por menor, cuando no justifican debidamente la procedencia de los productos que transportan o venden

58 Antecedentes: *Decreto 1222 de 1986, Decreto 3192 de 1983, Decreto 2926 de 1983, Ley 14 de 1983, Decreto 071 de 1983, Ley 9 de 1979, Decreto 1626 de 1951, Ley 20 de 1946, Ley 47 de 1930, Ley 88 de 1928, Ley 34 de 1925, Ley 88 de 1923, Ley 12 de 1923, Ley 4 de 1913, Acto Legislativo 3 de 1910, Ley 88 de 1910, Ley 8 de 1909, Decreto 1344 de 1908, Decreto 244 de 1906, Ley 15 de 1905, Decreto Legislativo 41 de 1905*.

59 Se concibe como *régimen de monopolio de licores departamental* la figura jurídica de índole rentística que discrecionalmente adopta el departamento, mediante producción, introducción y distribución de licores destilados y alcoholes, reservando su arbitrio

60 Destinación preferente de rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores por lo menos en el 51% a financiar los servicios de salud (subsidios a la demanda, población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, planes de atención básica, programas de mejoramiento de situación alimentaria y nutricional de población infantil y adulto mayor, saneamiento ambiental, saneamiento básico, agua potable, pasivo en pensiones y prestaciones sociales del sector salud y convenios de desempeño del programa de rediseño, organización y modernización de la red pública hospitalaria) y educación (adquisición de lotes, construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura física, dotación, gastos de funcionamiento -excluido gastos de personal-, deudas laborales, pasivo por pensiones y prestaciones y financiación de proyectos de inversión de establecimientos educativos estatales de preescolar, básica y media, contratación de prestación del servicio educativo -conforme al *inciso 3* del *artículo 27* de la *Ley 715 de 2001*-, transporte y alimentación escolar, financiación de evaluación de logros -en términos del *artículo 6*, *numeral 6.2.14* de la *Ley 715 de 2001*-, ascensos en escalafón docente, proyectos de inversión en recreación, deporte, cultura, ciencia o tecnología -si están articulados con educación preescolar, básica, media, técnica o universitaria y beneficien a la población estudiantil, atención educativa a población vulnerable y proyectos de inversión en educación superior). La participación departamental en contratos de producción, introducción y comercialización de alcoholes es como mínimo del 12% por cada litro de alcohol producido o introducido, independiente de la graduación alcohólica y se liquida sobre el precio base de la factura expedida por el productor o vendedor. La titularidad del monopolio de licores es solo del Estado y está excluida la iniciativa de particulares; la explotación del monopolio (posibilidad de obtener utilidad) se ejerce en provecho del Estado y se debe gestar por ente estatal, mediante dos modalidades de operación: Directa o concesión a terceros; en todo caso, el Estado no pierde la

titularidad del monopolio (*Corte Constitucional*, *Sentencia C-316* de *2003*).

61 Estas actividades se pueden administrar directamente por empresas industriales o por concesión o arrendamiento a particulares. Si el departamento produce directamente por su empresa industrial y comercial o contrata la producción con industrias productoras públicas o privadas, comercializará los licores mediante empresa o dependencia del departamento autorizada para ello o empresas comercializadoras particulares o públicas, atendiendo las conveniencias rentísticas del departamento. El monopolio sobre alcoholes potables es privilegio del departamento para autorizar su producción y comercialización en su territorio como arbitrio rentístico, que podrá hacerse por conducto de su empresa de licores o mediante celebración de contratos con personas de derecho público y privado para la obtención o introducción de alcoholes.

62 Antecedentes: *Decreto 1472 de 1990, Decreto 1222 de 1986, Ley 14 de 1983, Decreto 1988 de 1974, Decreto 161 de 1971, Decreto 294 de 1969, Ley 39 de 1969, Decreto 190 de 1969, Decreto 189 de 1969, Ley 48 de 1968, Decreto 3258 de 1968, Decreto 2338 de 1966, Decreto 1922 de 1966, Decreto 1665 de 1966, Ley 4 de 1963, Decreto 2838 de 1954, Decreto 1344 de 1953, Decreto 4140 de 1948, Decreto 1953 de 1948, Ley 20 de 1946, Decreto 20 de 1943, Ley 45 de 1942, Decreto 2197 de 1932, Ley 81 de 1931, Ley 78 de 1930, Ley 88 de 1928*.

63 Las exportaciones no generan gravamen.

64 16 puntos incumben a *IVA* a favor del tesoro nacional para financiar salud. El gravamen al consumo fue cedido por la Nación (48%). Existe *fondo cuenta especial* para consignar los recaudos del *impuesto al consumo* a productos extranjeros y ser distribuidos entre departamentos por la asamblea de gobernadores y alcalde del *Distrito Capital*.

65 El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que por lo general los consumidores son los sujetos pasivos. Los productores, importadores y distribuidores están obligados a registrarse en las secretarías de hacienda de departamentos y Distrito Capital al mes siguiente a la iniciación de actividades; deben llevar contabilidad que permita determinar los impuestos a favor de cada ente territorial, expedir o exigir facturas con el lleno de los requisitos legales y conservarlas por el lapso de 2 años y fijar precios de venta al detallista y comunicarlos a las secretarías de hacienda durante los 10 días siguientes. El transportador debe portar tornaguía.

66 El impuesto se debe liquidar, declarar y pagar de forma mensual ante las secretarías de hacienda, dentro de los 15 días calendario siguientes al vencimiento del período.

67 En ningún caso el impuesto pagado por productos extranjeros podrá ser inferior al cancelado por nacionales. No forma parte de la base gravable el valor de empaques y envases.

68 Antecedentes: *Ley 488 de 1998, Decreto 3071 de 1997, Decreto 549 de 1997, Decreto 1640 de 1996, Decreto 2141 de 1996, Decreto 782 de 1996, Decreto 650 de 1996, Sentencia de la Corte Constitucional C-246 de 1995, Ley 181 de 1995, Decreto 1280 de 1994, Ley 101 de 1993, Decreto 1222 de 1986, Decreto 2969 de 1983, Ley 14 de 1983, Decreto 3340 de 1982, Ley 30 de 1971, Ley 19 de 1970, Decreto 214 de 1969, Decreto 3258 de 1968, Ley 48 de 1968, Decreto 1099 de 1954, Decreto 1626 de 1951, Decreto 92 de 1932, Ley 79 de 1931, Ley 34 de 1925, Decreto 41 de 1905*.

69 Impuesto nacional cedido a Departamentos y Distrito Capital.

70 Existe fondo cuenta especial para consignar los recaudos del impuesto al consumo de productos extranjeros y ser distribuidos entre departamentos y Distrito Capital por la asamblea de gobernadores y alcalde del Distrito Capital. Del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado, se destina a partir del 2011 el 24% del recaudo bruto con destino específico para la salud para unificar los planes de beneficios del sistema general de seguridad social en salud. Del total de recursos restantes (76%) se destinará el 16% para el deporte, acorde con lo dispuesto por la *Ley 30 de 1971*. La parte restante, luego de deducir los destinos a salud y deporte, se asignará a ingreso de libre destinación del departamento.

71 El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que por lo general los consumidores son los sujetos pasivos. Productores, importadores y distribuidores están obligados a registrarse en las secretarías de hacienda de departamentos y Distrito Capital al mes siguiente a la iniciación de actividades; deben llevar contabilidad que permita determinar los impuestos a favor de cada ente territorial, expedir o exigir facturas con el lleno de los requisitos legales y conservarlas por el lapso de 2 años y fijar precios de venta al detallista y comunicarlos a las secretarías de hacienda durante los 10 días siguientes. El transportador debe portar tornaguía.

72 Estas tarifas se actualizan de forma anual, acorde con el crecimiento de precios al consumidor de estos productos, certificados por el *DANE*. La *Dirección de Apoyo Fiscal* del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* deberá certificar y publicar antes del 1 de enero de cada año las tarifas actualizadas, el incremento no podrá ser inferior a la inflación causada.

73 Antecedentes: *Decreto 57 de 1969, Ley 33 de 1968, Ley 4 de 1963, Ley 1 de 1961, Ley 143 de 1938, Ley 12 de 1932, Ley 64 de 1923.*

74 Los recaudos del impuesto de premios de la *Lotería de la Cruz Roja Colombiana* se invierten en servicios de salud que la *Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana* presta en sus seccionales en cada departamento y el Distrito Capital.

75 El tributo debe ser declarado por la respectiva lotería.

76 Antecedentes: *Ley 1 de 1961, Decreto 2838 de 1954, Decreto 877 de 1953, Decreto 2732 de 1952, Decreto 2067 de 1940, Ley 133 de 1936, Decreto 1558 de 1932, Ley 12 de 1932, Ley 64 de 1923*.

77 Los municipios que cobraban el tributo antes de la sanción del *Decreto 1222 de 1986* están facultados para recaudarlo. Los recaudos del *Departamento de Cundinamarca* y *Distrito Capital de Bogotá* se distribuyen de conformidad con los siguientes criterios: 1) 50% acorde con la población con necesidades básicas insatisfechas, domiciliada en el territorio del departamento y del Distrito, certificada por el *Departamento Nacional de Planeación* para el año inmediatamente anterior para los dos entes territoriales. 2) 50% en proporción directa a la capacidad instalada de camas hospitalarias para la atención de niveles 2, 3 y 4 de la red pública hospitalaria de Bogotá y Cundinamarca, certificada por el *Ministerio de Salud*. Así, el departamento y el Distrito Capital deben celebrar convenio de participación para indicar distribución de rentas para cada ente territorial.

78 Se convierte en mayor precio, por lo que los consumidores son los verdaderos sujetos pasivos

79 La lotería deberá declarar el tributo.

80 Las asambleas departamentales podrían optar tarifas inferiores

81 Antecedentes: *Decreto 1736 de 1986, Decreto 1222 de 1986, Decreto 668 de 1975, Decreto 2000 de 1966, Decreto 766 de 1964, Ley 4 de 1963, Decreto 2554 de 1950, Decreto 2127 de 1945, Decreto 1140 de 1943, Decreto 2067 de 1940, Ley 64 de 1923*.

82 En juegos de suerte y azar el jugador realiza apuesta o paga por el derecho a participar al operador, que ofrece a cambio premios, en dinero o especie, y gana si acierta los resultados del juego, que son imprevisibles por estar determinados por eventualidad, suerte o azar y opera según reglas predeterminadas y reglamentadas. Son de suerte y azar los juegos en los que se participa sin pagar por hacerlo y que ofrecen como premio bien o servicio, que se obtendrá si se acierta o se da la condición requerida para ganar. Circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar.

83 *Ley 643 de 2001*. Destino exclusivo a la asistencia pública.

84 Es causal de enajenación o liquidación la empresa monopolística del Estado y se podrá otorgar a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley -*inciso 7* del *artículo 336* de la *Carta Política*-.

85 La titularidad del monopolio de juegos de suerte y azar es solo del Estado y está excluida la

iniciativa de particulares. La explotación del monopolio (posibilidad de obtener utilidad) se ejerce en provecho del Estado y se debe gestar por ente estatal, mediante dos modalidades de operación: Directa o concesión a terceros. En todo caso, el Estado no pierde la titularidad del monopolio. *Corte Constitucional*, S*entencia C-316/03*, magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño*.

86 El juego novedoso es modalidad de juego de suerte y azar distinto de loterías tradicionales (billetes), apuestas permanentes y otros juegos referidos en la ley. También, es diferente al lotto pre-impreso, a la lotería instantánea y al lotto en línea en sus diferentes esquemas.

87 Entidad autorizada para efectuar juegos novedosos de azar, distintos a lotto pre-impreso, lotería instantánea y lotto en línea en sus diferentes esquemas.

88 Es modalidad de juego de suerte y azar distinta de lotería tradicional (billetes), apuestas permanentes y otros juegos referidos la ley.

89 Garantizado el pago de pensiones del sector salud territorial, se destinará a financiar los servicios de salud.

90 Entidad autorizada para explotar el lotto en línea, la lotería impresa y la lotería la instantánea.

91 Antecedentes: *Decreto 1333 de 1986, Decreto 623 de 1974, Ley 33 de 1968, Ley 51 de 1944, Ley 41 de 1933, Decreto 1558 de 1932, Ley 12 de 1932, Ley 4 de 1913*.

92 Modalidades de juegos de suerte y azar que operan con equipos o elementos de juegos en establecimientos de comercio, a los que asisten los jugadores como condición necesaria para apostar, como bingos, video-bingos, esferódromos, máquinas tragamonedas, casinos y similares. Se ejercen en locales de juegos, establecimientos en donde se combinan la operación de distintos tipos de juegos localizados o establecimientos en donde se combina la operación de juegos localizados con otras actividades comerciales o de servicios.

93 Tributos antiguos incorporados al monopolio de juegos localizados: 1) Impuesto a casinos*:* Normas jurídicas: *Decreto 1333 de 1986*. Antecedentes: *Ley 51 de 1944*. Hecho generador: El establecimiento de casinos conforme con la ley. Beneficiarios: Municipios y distritos. Responsable: Persona natural o jurídica autorizada para operar casinos. Sistema aplicable: Igual al impuesto a juegos permitidos.

94 La *Ley 10 de 1990* otorgó a la Nación el monopolio de juegos de suerte y azar, diferente a loterías y apuestas permanentes y, para ello, autorizó constituir sociedad de capital público para su explotación y administración: *ETESA*, con destino exclusivo a la salud (a cargo de entidades territoriales). Se excluyó del monopolio a La Instantánea. En municipios menores de 100.000 habitantes los recursos obtenidos de derechos o regalías por explotación de juegos de suerte o azar localizados, incluidos rendimientos financieros, se destina al municipio o distrito que los genera; para municipios mayores de 100.000 habitantes, se asigna 50% al municipio que los genera y el otro 50% a municipios y distritos con base en los porcentajes de distribución aplicados en el sistema general de participaciones para el sector salud. La explotación de juegos localizados corresponde a la Nación y los derechos serán de municipios y del Distrito Capital.

95 Persona natural o jurídica autorizada para realizar juegos localizados.

96 Realización de juego localizado, entendido como juego de suerte y azar que opera con equipos o elementos de juegos y en establecimientos de comercio a los que asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar. El pago se ejerce mensual. Debe girarse al beneficiario los primeros 10 días hábiles del mes siguiente a su recaudo.

97 Ningún bingo pagará tarifa inferior a la establecida para 100 sillas en municipios menores de 100.000 habitantes. Ningún bingo pagará tarifa inferior a la establecida para 200 sillas en municipios mayores de 100.000 habitantes.

98 Modalidad de juego de suerte y azar organizado y operado con fines de publicidad o promoción de

bienes, servicios, establecimientos, empresas o entidades, que ofrecen premio al público, sin que para acceder al juego se pague de forma directa. Los premios de promoción deben quedar en poder del público.

99 Se generan derechos de explotación en favor de la entidad administradora del monopolio, equivalentes al 14% del valor total del plan de premios. Son cancelados los derechos por la persona natural o jurídica gestora del juego al momento de la autorización del mismo.

100 Antecedentes: *Decreto 386 de 1983, Decreto 965 de 1982, Decreto 421 de 1982, Ley 1 de 1982.*

101 Utilización de resultados de premios mayores de sorteos de loterías para efectuar juegos de apuestas permanentes, por entidades que gestionan las loterías, beneficencias o particulares, mediante contrato de concesión. Es la modalidad de juego de suerte y azar, en la que el jugador, en formulario oficial, en forma manual o sistematizada, indica el valor de su apuesta y escoge número de no más de 4 cifras, de manera que si su número coincide, según reglas establecidas, con el resultado del premio mayor de la lotería o juego autorizado para el efecto, gana premio en dinero, acorde con plan predefinido y autorizado por el Gobierno Nacional.

102 La explotación la podrán realizar directamente por intermedio de empresas industriales y comerciales del Estado operadoras de loterías o por sociedades de capital público departamental. Los ingresos provenientes de juegos de apuestas permanentes de *Bogotá* y *Cundinamarca* se distribuyen 70% para el *Fondo Financiero de Salud de Bogotá* y 30% para el *Fondo Departamental de Salud de Cundinamarca*, descontados gastos administrativos de la explotación. Podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance por terceros seleccionados mediante licitación pública, por plazo de 5 años. El concesionario de juego de apuestas permanentes o chance paga mensualmente a la entidad concedente a título de derecho de explotación, el 12% de sus ingresos brutos. Al momento de la presentación de la declaración de derechos de explotación, se paga a título de anticipo de derechos de explotación del siguiente período, valor equivalente al 75% de los derechos de explotación que se declaran.

103 Si departamentos o Distrito Capital reservan la gestión de este juego de suerte o azar, los jugadores de juego de apuestas permanentes o chance generan el arbitrio rentístico en el momento de suscribir el formulario oficial dentro del valor total apostado. Si es concesionado a particulares, la persona jurídica o natural autorizada para efectuar los juegos de apuestas permanentes, debe erogar a favor del Estado el 12% de los ingresos brutos. En todo caso, pagan los jugadores.

104 Momento de realizar la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego.

105 La base gravable está constituida por el valor de la apuesta en el documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego.

106 Antecedentes: *Decreto 1333 de 1986, Decreto 1222 de 1986, Decreto 592 de 1976, Decreto 537 de 1974, Decreto 57 de 1969, Ley 33 de 1968, Ley 33 de 1948, Ley 69 de 1946, Ley 58 de 1945, Decreto 1558 de 1932, Ley 12 de 1932*.

107 Modalidad *de* juego de suerte y azar consistente en sorteo de premios en especie entre poseedores de boletas, en fecha determinada, emitidas en serie continua y puestas en venta en el mercado a precio fijo por operador autorizado. Se prohíben rifas de carácter permanente. Derechos de explotación para realizar rifas transitorias o no permanentes en dinero o bienes muebles e inmuebles. El monopolio rentístico sobre rifas opera mediante modalidad de operación por intermedio de terceros autorizados.

108 Si las rifas operan en determinado municipio o el Distrito Capital incumbe a estos su explotación. Cuando las rifas se efectúan en dos o más municipios del mismo departamento o un municipio y el Distrito Capital su explotación corresponde al departamento, por intermedio de sociedad de capital público departamental. Si la rifa opera en dos o más departamentos o en un departamento y el Distrito Capital la explotación le corresponde a la Nación (*ETESA*). Los recursos por concepto de

rifas, incluidos sus rendimientos financieros, se distribuirán entre municipios, distritos y el Distrito Capital, aplicando el porcentaje de participación en la distribución total de recursos del sistema general de participaciones para el sector salud, previa deducción del 7% con destino al *Fondo de Investigaciones en Salud*. Se distribuye mensualmente, dentro de los primeros 10 días hábiles del mes siguiente a su recaudo.

109 Persona natural o jurídica autorizada para realizar rifas transitorias. Las rifas generan derechos de explotación del 14% de ingresos brutos. Al autorizarse, la persona gestora de la rifa deberá acreditar el pago de derechos de explotación correspondientes al 100% de boletas emitidas. Realizada la rifa se ajusta el pago de derechos de explotación al total de boletería vendida.

110 Cuando la persona gestora de la rifa acredita el pago de derechos de explotación, correspondientes al 100% de las boletas emitidas. Realizada la rifa se ajustará el pago de los derechos de explotación al total de la boletería vendida.

111 Valor de la apuesta, del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego.

112 Modalidad de juego de suerte y azar basado en apuestas de jugadores, ligadas a resultados de eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares, como marcador, ganador, combinaciones o aproximaciones preestablecidas. El jugador que acierte con el resultado del evento se hace acreedor a porcentaje del monto global de las apuestas o a otro premio preestablecido. Impuestos anteriores que permitieron el surgimiento de este gravamen: 1) Impuesto a juegos permitidos*:* Normas jurídicas: *Decreto 1472 de 1990*, *Decreto 1222 de 1986*. *Antecedentes: Decreto 623 de 1974, Ley 33 de 1968, Decreto 70 de 1967, Ley 78 de 1966, Ley 4 de 1963, Decreto 1991 de 1963, Decreto 2730 de 1958, Ley 47 de 1958, Decreto 3136 de 1956, Decreto 1092 de 1956, Decreto 1558 de 1950, Ley 69 de 1946, Decreto 41 de 1933, Ley 12 de 1932, Ley 4 de 1913*. Hecho generador: Realización de concursos de apuestas sobre eventos hípicos, deportivos y similares. Beneficiarios: *Beneficencias departamentales y del Distrito Capital* en proporción a recaudos logrados en cada sección territorial, con destinación exclusiva a construcción, dotación, sostenimiento y reparación de instituciones sin ánimo de lucro asistenciales y hospitalarias (mínimo 85% para estas últimas, excepto en el *Distrito Capital*), de acuerdo con programas sociales elaborados por el *Ministerio de Protección Social*. Responsable: Entidad autorizada para realizar concursos de apuestas sobre eventos hípicos, deportivos y similares. Causación: Realización, venta de formulario y cancelación de premios por concursos de apuestas sobre eventos hípicos, deportivos y similares. Base gravable y tarifas impositivas: 1. Formularios: $1,50 por cada formulario. 2. Recaudos brutos: 20%. 3. Premios: 20% hasta $50.000, 25% superiores a $50.000 sin exceder de $200.000 y 30% superiores a $200.000. 2) Gravamen a concursos y apuestas hípicas o caninas. Normas jurídicas: *Constitución Política*, *artículo 336*, *Ley 6 de 1992*. Hecho generador: En ejercicio del monopolio rentístico, se creó tasa sobre concursos hípicos o caninos y apuestas mutuas sobre el espectáculo hípico o canino de las carreras de caballos o canes. Los impuestos a fijar por los municipios sobre concursos o apuestas hípicas o caninas, no deben ser inferiores al 30% del impuesto máximo disponible para departamentos, distritos y municipios estipulados por Ley. Beneficiarios: Destino exclusivo a servicios de salud de departamentos, distrito o municipio a través de la *Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S. A.* (*ECOSALUD*) o la entidad señalada por el Gobierno. Base gravable: Ingresos brutos. Tarifa: 1%.

113 Persona natural o jurídica autorizada para realizar eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares.

114 El monto de derechos de explotación es definido en reglamento expedido por el Gobierno Nacional, por intermedio del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

115 Se distribuye en favor de la entidad territorial que los generó.

116 Persona natural o jurídica autorizada para realizar apuestas hípicas.

117 Se distribuye mensualmente, dentro de los primeros 10 días hábiles del mes siguiente a su recaudo.

118 Valor de la apuesta, documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego.

119 Antecedentes: *Ley 6 de 1992, Ley 89 de 1989, Decreto 1222 de 1986, Decreto 2969 de 1983, Ley 14 de 1983, Decreto 3294 de 1963, Ley 15 de 1959, Decreto 1148 de 1956, Ley 78 de 1930*.

120 Se destinaba a construcción, mejoramiento y conservación de vías y planes de electrificación, pero esta destinación específica no es aceptada por la *Carta Política*, por lo que debe aplicarse libre destinación.

121 El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que consumidores son los sujetos pasivos.

122 Estas cifras son reajustadas el primero de marzo de cada año de conformidad con la meta de inflación establecida por la *Junta Directiva del Banco de la República* para el respectivo año.

123 Antecedentes: *Ley 223 de 1995, Ley 105 de 1993, Ley 86 de 1989*.

124 En la actualidad se destina a fondos comunes, dado que la *Carta Política* no incluye como excepción al destino específico a la actividad de transporte y vías. Antes se destinaba su recaudo a la financiación del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajero, definido como conjunto de predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial requerida para satisfacer la demanda de transporte del área urbana. Se facultaba la titularización de estos recursos.

125 Del total recaudado por sobretasa departamental se destina el 5% para el *Fondo de subsidio*, que es administrado por el *Ministerio del Transporte* y se distribuye a departamentos que tienen pocas vías: *Amazonas, Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, Chocó* y *San Andrés*, y *Norte del Santander*, que por su cercanía a *Venezuela* no recauda la sobretasa.

126 Jurisprudencia: *Corte Constitucional*, *Sentencia C-1114 de 2003*, magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño.*

127 El *departamento de Cundinamarca* no incluye al *Distrito Capital de Bogotá*. Los municipios ubicados en zonas de frontera podrán optar entre tarifa general o tarifa en el rango entre 2% y 6%; en este último caso, deberán informar a responsables para declarar y pagar el impuesto antes de iniciar el período gravable para el cual aplica la mencionada tarifa, si la entidad territorial no informa al responsable la adopción de la tarifa diferencial se aplicará la general de 18,5%.

128 El gravamen se convierte en mayor precio del producto, por lo que consumidores son los sujetos pasivos.

129 Se declara y se consigna el pago el tributo en fechas estipuladas.

130 En relación con la gasolina se cobra únicamente en municipios, distritos y departamentos que no han adoptado la sobretasa a gasolina motor o cuando las tarifas aplicadas sean inferiores al 25% (no es posible sobrepasar este porcentaje). Se aprobó sobretasa al ACPM, antes no gravada.

131 Antecedentes: *Decreto 57 de 1969, Ley 33 de 1968, Decreto 2000 de 1966, Ley 69 de 1946*. Jurisprudencia: *Corte Constitucional*, *Sentencia C-776 de 2003*, magistrado ponente: *Manuel José Cepeda Espinosa*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-219 de 1997*, magistrado ponente: *Eduardo Cifuentes Muñoz* .

132 El impuesto grava la financiación que vendedores cobran a compradores que adquieran mercancías por sistema de clubes.

133 *OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES: DIRIGIDOS A SECTORES ESPECÍFICOS DE LA ECONOMÍA* [http://actualicese.com].

134 Cuando estos documentos se registren en ambas partes solo causará impuesto en la oficina de registros de instrumentos públicos. Se cancela por todo acto, contrato, negocios jurídicos documentales y providencia judicial administrativa o arbitral, que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces y por los actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones (salvo cesión de crédito hipotecario o prendario). Se incluye como actividad sujeta del gravamen el aumento de capital suscrito por sociedades por acciones inscritas en el registro mercantil (*Ley 488 de 1998*). No genera el impuesto en actos o providencias que no incorporan derecho apreciable pecuniariamente en favor de una o varias personas, cuando por mandato legal deban ser remitidos para su registro por el funcionario competente.

135 Se destina al respectivo fondo seccional de salud porcentaje del impuesto no inferior al promedio destinado en los años 1992 a 1994, sin exceder del 30% del recaudo del impuesto. El *Distrito Capital* participa con del 30% del impuesto que se cause en su jurisdicción, el 70% restante corresponderá al *Departamento de Cundinamarca*. La *Ley 549 de 1999* estipuló que el 20% del impuesto de registro recaudado por los departamentos se destinarán al *Fondo Nacional de Pensiones Territoriales*, *FONPET*. Se estipuló que los departamentos y el Distrito Capital deberían destinar 50% del producto a atender el pasivo de pensiones, pero la *Sentencia C-219 de 1997* de la *Corte Constitucional* lo declaró inconstitucional, por violar la autonomía territorial. Se podrá destinar a cámaras de comercio, si lo dispone la asamblea departamental.

136 El impuesto se paga por partes iguales, salvo manifestación en contrario.

137 Los recaudos los podrán ejercer directamente los departamentos a través de sus tesoros o de manera mixta con las cámaras de comercio, las oficinas de registro de instrumentos públicos o las tesorerías municipales o distritales.

138 Ejemplos: Nombramientos, matrimonios, logros -títulos, premios, etc.-, reconocimientos de paternidad, cambios de nombre, disoluciones, inscripciones o reformas de estatutos que no impliquen cesión de derechos o aumentos del capital, escrituras aclaratorias. En general, es el número de actos registrados.

139 Ejemplos: Patrimonio registrado por persona natural o jurídica, avalúo legal de inmuebles en venta o posesión, patrimonio de sociedad a liquidar, incremento del capital social de empresa, avalúo de intangibles a registrar -derechos de autor, patente, nombre, licencia, etc.-, capital suscrito en constitución y reforma de sociedades anónimas y asimiladas, capital social en constitución y reforma de sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas. En todo caso, para bienes inmuebles la cuantía no podrá ser inferior al avalúo catastral, auto-avalúo, valor del remate o de la adjudicación, según el caso. En hipotecas y prendas abiertas sujetas, que no consten conjuntamente con el contrato principal o no esté sujeto a registro, está constituida por el desembolso efectivo del crédito que realice el acreedor, que deberá dejar constancia en la escritura o contrato.

140 Antecedentes: *Decretos 963 y 910 de 1982, Ley 14 de 1982, Decreto 1250 de 1970, Decreto 448 de 1968, Decreto 2904 de 1966, Ley 24 de 1963, Decreto 2838 de 1954, Ley 78 de 1930, Ley 52 de 1920, Ley 8 de 1909, Ley 56 de 1904*.

141 Debía manejarse mediante cuenta especial en el presupuesto de departamentos, distritos y municipios. Se estableció cuenta única notarial, *Ley 788 de 2002*, *artículo 112*, declarada inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-1113 de 2003*. Los departamentos y el Distrito Capital debían destinar 50% del producto a atender el pasivo de pensiones; la *Corte Constitucional* declaró su inconstitucional por violar la autonomía territorial *Sentencia C-219 de 1997*.

142 Antecedentes: *Decreto 1250 de 1970, Decreto 57 de 1969, Ley 33 de 1968, Ley 128 de 1941, Ley 78 de 1930*.

143 Antecedentes: *Ley 50 de 1984, Decreto 57 de 1969, Ley 33 de 1968, Ley 60 de 1944, Ley 45 de 1944, Ley 109 de 1943, Ley 213 de 1938, Decreto 1558 de 1932, Ley 12 de 1932*.

144 Entendidos como exhibiciones o presentaciones artísticas, culturales, deportivas, recreativas y similares. Incluye también ferias, eventos comerciales promocionales y parques de recreación.

145 Programas culturales prioritarios, en coordinación con el *Ministerio de Cultura*.

146 Antecedentes: *Decreto 021 de 1972, Ley 30 de 1971, Ley 47 de 1968, Ley 49 de 1967, Ley 1 de 1967*.

147 Entendidos como exhibiciones o presentaciones artísticas, culturales, deportivas, recreativas y similares. Incluye también ferias, eventos comerciales promocionales y parques de recreación

148 Con asistencia técnica de *COLDEPORTES*.

149 Se traslada al usuario del espectáculo público, en el costo de la boleta de entrada.

150 El municipio o distrito, previo al momento de conceder permiso para realizar el espectáculo, debe exigir importe del impuesto (o garantía bancaria o de seguros), para hacerse efectiva a las 24 horas siguientes a la realización del *espectáculo*.

151 Compañías o conjuntos de ballet clásico y moderno, compañías o conjuntos de ópera, opereta y zarzuela, compañías o conjuntos de teatro en sus diversas manifestaciones, orquestas y conjuntos musicales de carácter clásico, grupos corales de música clásica, solistas e instrumentistas de música clásica, compañías o conjuntos de danza folclórica, grupos corales de música contemporánea, solistas e instrumentistas de música contemporánea y de expresiones musicales colombianas, ferias artesanales.

152 Antecedentes: *Ley 20 de 1946, Ley 31 de 1945, Ley 34 de 1925, Ley 56 de 1918, Ley 60 de 1912, Ley 8 de 1909, Decreto 1344 de 1908, Decreto 41 de 1905*.

153 El *tributo* se convierte en mayor precio del producto, se traslada a consumidores.

154 Por lo general, por número de cabezas de semovientes sacrificados. Se aplica por res.

155 Por lo general, se establece en términos de salarios mínimos diarios legales.

156 Antecedentes: *Ley 20 de 1946, Ley 31 de 1945, Ley 34 de 1925, Ley 20 de 1908*.

157 Diferentes a bovinos: Porcinos, ovinos, caprinos, equinos, cunícolas (conejos), avícola, etc.

158 Normalmente por número de cabezas de semovientes sacrificados.

159 En general, se determina en términos de salarios mínimos diarios legales vigentes por cabeza de ganado.

160 Antecedentes: *Ley 241 de 1995, Ley 104 de 1993, Ley 80 de 1993* (*artículos 2 y 32*). Jurisprudencia: *Corte Constitucional*, *Sentencia C-1153 de 2008*, magistrado ponente *Marco Gerardo Monroy Cabra*.

161 Suscripción de contratos de obra pública, incluida adición al valor de los existentes y todas las categorías de concesiones. Suscripción de contratos de concesión para construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación terrestre o fluvial y puertos aéreos, marítimos o fluviales de obras públicas con entidad estatal.

162 Acorde con la ubicación de la entidad pública contratante dentro de la organización administrativa estatal.

163 Persona natural o jurídica que suscribe contratos de obras públicas para construir o mantener vías de comunicación terrestre o fluvial y puertos aéreos, marítimos o fluviales con entidades de derecho público departamental, distrital o municipal, o celebre contrato de adición al valor existente. En

convenios de cooperación con organismos multilaterales con objeto de construir obras o mantenerlas, los subcontratistas que los ejecuten son los sujetos pasivos. Socios, copartícipes y asociados de consorcios y uniones temporales responden solidariamente.

164 Antecedentes: *Ley 300 de 1996* (*Ley general de turismo*).

165 Se entiende por ingresos operacionales el total de comisiones percibidas. En el caso de agencias operadoras de turismo receptivo y mayoristas, se entiende por ingresos operacionales los obtenidos al deducir los pagos a proveedores turísticos.

166 Estarán exentas las siguientes personas: Agentes diplomáticos y consulares de gobiernos extranjeros acreditados ante el gobierno colombiano, funcionarios de organizaciones internacionales creadas en virtud de tratados o convenios internacionales suscritos y ratificados por *Colombia*. Tripulantes de aeronaves de tráfico internacional y personal de líneas aéreas de tráfico internacional. Estudiantes, becarios y docentes investigadores. Personas de la tercera edad. Pasajeros en tránsito en el territorio colombiano. Personas que ingresen a territorio colombiano en caso de arribo forzoso al territorio nacional, incluidos los casos de emergencias médicas producidas a bordo.

167 Antecedentes: *Ley 300 de 1996* (*Ley General de Turismo*), *Decreto 505 de 1997* (reglamentó contribución parafiscal para el fomento del turismo), *Decreto 1336 de 2002*.

168 Prestadores de servicios turísticos, cuya remuneración principal consiste en comisión o porcentaje de ventas. Se incluyen: Hoteles y centros vacacionales; viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanentes, cuyas ventas anuales superen 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), excluidos los que prestan el servicio de alojamiento por horas; viviendas turísticas ubicadas en territorios indígenas, cuando las ventas anuales superen 100 SMLMV; agencias de viajes y turismo, incluidas mayoristas y operadoras; oficinas de representación turística; empresas dedicadas a operación de actividades, como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canope, buceo y deportes náuticos en general; operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones; arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional; usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas; empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad; bares y restaurantes turísticos, con ventas anuales superiores a 500 SMLMV; centros terapéuticos o balnearios que con fines terapéuticos utilizan aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales cuyas ventas anuales superen 500 SMLMV; empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos pre-pagados; parques temáticos; concesionarios de aeropuertos y carreteras; empresas de transporte de pasajeros aéreas, con ventas anuales superiores a 500 SMLMV y terrestres, excepto el transporte urbano y el que opera en áreas metropolitanas o ciudades dormitorio; empresas de transporte terrestre automotor especializado, empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores, que presten servicio de transporte turístico; concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales; centros de convenciones; empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje; sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos, por concepto de la operación de muelles turísticos; establecimientos del comercio ubicados en terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo y marítimo con ventas anuales superiores a 100 SMLMV.

169 Se entiende por ingresos operacionales el total de comisiones percibidas. En el caso de agencias operadoras de turismo receptivo y mayoristas, se entiende por ingresos operacionales los obtenidos al deducir los pagos a proveedores turísticos.

170 Tratándose del transporte aéreo regular de pasajeros, como régimen de excepción, la liquidación de la contribución se hará con base en pasajeros transportados en vuelos internacionales, cuyo origen o destino sea *Colombia*. Para tal efecto, el aporte por pasajero será US$1 dólar de *Estados Unidos* o su equivalente en pesos colombianos.

BIBLIOGRAFÍA

ABDÓN ESPINOSA VALDERRAMA. MEMORIAS DE HACIENDA 1966-1970. Banco de la República, Bogotá, 1971.

ABRAHAM BERGSON. ESSAYS IN NORMATIVE ECONOMICS. Harvard University, Cambridge Massachusetts, 1966.

ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961 [ADAM SMITH.THE WEALTH OF NATIONS. Putnam's sons, Nueva York, 1904].

ADRIÁN TORREALBA NAVAS. PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS. Investigaciones Jurídicas S. A. (IJSA), San José de Costa Rica, 2001.

ADRIÁN TORREALBA NAVAS. "RÉGIMEN PROCEDIMENTAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS: INCIDENCIA DE SU CONFIGURACIÓN COMO CRÉDITOS DE IMPUESTO O COMO EXENCIONES" [http://jaguar.cgr.go.cr].

ADRIANA DELGADO GUTIÉRREZ. "PRESENTACIÓN" del libro "DESAFÍOS Y UTOPÍAS EN POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.

ALAN PALMER. BISMARCK EL CANCILLER DE HIERRO. Lasser Press Mexicana, México, 1980.

ALBERT HIRSHMAN. "EL IMPUESTO SOBRE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA" en IMPOSICIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO de RICHARD BIRD Y OLIVER OLDMAN. UTEHA, México, 1968.

ALBERTO FERNÁNDEZ CADAVID. LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA. Bogotá, Temis, 1981.

ALBERTO MINUJIN. "REPENSANDO LO SOCIAL DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.

ALEJANDRO FOXLEY, EDUARDO ANINAT Y JOSÉ PABLO ARELLANO. LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

ALICIA ESPERANZA LAMAS. "MITOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.

AMALIO HUMBERTO PETREI A. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS. ECIEL, Río de Janeiro, 1987.

ANÓNIMO. ROBIN HOOD. Pimpinela, Buenos Aires, 1951.

ANÓNIMO (Leyenda inglesa). ROBIN HOOD. Diario Clarín, Buenos Aires, 2011.

ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. Series de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 23. Orientada por LUIS VILLAR BORDA.

ANTONIO GRAMSCI. MATERIALISMO HISTÓRICO Y LA FILOSOFÍA DE BENEDETTO CROCE. Porrúa, México, 1975.

ARISTÓTELES. ÉTICA NICOMAQUEA. Porrúa, México, 1985.

ARISTÓTELES. POLÍTICA. Porrúa, México, 1985.

ARMANDO MONTENEGRO, MÓNICA APARICIO Y ANDRÉS LANGEBAEK. "ANÁLISIS DE LA VOTACIÓN QUE SUSPENDIÓ EL RÉGIMEN DE CUOTAS EN LA OIC". Mimeógrafo. Bogotá, 1990.

ARMANDO MONTENEGRO. "OBSERVACIONES SOBRE LA CRISIS DEL RÉGIMEN DE CUOTAS EN EL PACTO CAFETERO". Mimeógrafo. Bogotá, 1989.

ARTHUR CECIL PIGOU. A STUDY IN PUBLIC FINANCE. MacMillan, London, 1951.

ARTHUR CECIL PIGOU. UN ESTUDIO SOBRE HACIENDA PÚBLICA. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

ATISH GHOSH, ANNE GULDE Y HOLGER WOLF. EXCHANGE RATE REGIMES, CHOICE AND CONSEQUENCES. MIT Press, Boston, 2002.

AURA MILENA VERGAÑO RODRÍGUEZ Y PASTOR HAMLET SIERRA REYES. GENERALIDADES DEL IMPUESTO A TIMBRE EN COLOMBIA. Cuadernos de trabajo. DIAN, Bogotá, 2006.

BANCO CAFETERO. DIAGNÓSTICO SOBRE CRISIS EN EL SECTOR FINANCIERO. Mimeógrafo. Unidad de Planeación y Estudios Económicos, Bogotá, 1984.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. "EL ESTADO EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN" en INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL: 1997. BANCO MUNDIAL (BIRF), Washington, 1997.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. THE BASIS OF A DEVELOPMENT PROGRAM FOR COLOMBIA. John Hopkins University, Baltimore, 1952.

BERNARD DE MANDEVILLE. LA FÁBULA DE LAS ABEJAS. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

BIBLIOGRAFÍAS [www.memo.com.co].

BISMARCK, OTTO VON [www.artehistoria.com].

CARL SHOUP. "PUBLIC FINANCE" en ADLINE TREATISES IN MODERN ECONOMICS. Harry G. Johnson, London, 1980.

CARL SHOUP. PUBLIC FINANCE. Weidenfeld & Nicolson, London, 1969.

CARLOS ALBERTO RESTREPO R. "BASES PARA REDEFINIR EL AGREGADO DE GASTO PÚBLICO SOCIAL" en INFORME FINANCIERO de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Bogotá, Marzo de 1998.

CARLOS DÍAZ ALEJANDRO. REGÍMENES DE COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONÓMICO: COLOMBIA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.

CARLOS EDUARDO VÉLEZ. "EFICIENCIA, EQUIDAD y REESTRUCTURACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL" en BORRADORES SEMANALES DE ECONOMÍA. No. 80. Banco de la República, Bogotá, noviembre, 1997.

CARLOS EDUARDO VÉLEZ. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD: LOGROS Y EXTRAVÍOS. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996.

CARLOS LLERAS RESTREPO. "LA POLÍTICA CAMBIARIA" en ECONOMÍA INTERNACIONAL Y RÉGIMEN CAMBIARIO. Osprey, Bogotá, 1981.

CARMEN ASTRID ROMERO. EL TIPO DE CAMBIO EN COLOMBIA 1932-1974. Tesis doctoral. Departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2005. [CARMEN ASTRID ROMERO. LOS TIPOS DE CAMBIO MÚLTIPLES EN COLOMBIA 1932-1967. http://economia.uniandes.edu.co].

CELSO FURTADO. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janés, Bogotá, 1982.

CENTRO DE CONCILIACIÓN [www.colegasabogados.org].

CHARLES E. MCLURE JR. "LA INCIDENCIA DE LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974.

CHARLES E. MCLURE JR. "THE INCIDENCE OF COLOMBIAN TAXES: 1970" en THE JOURNAL OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND CULTURAL CHANGE. Vol. 24. No. 1. University de Chicago Press, 1971.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. DAPST, Bogotá, 1961.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). EL PROBLEMA LABORAL COLOMBIANO. Contraloría General de la República, Bogotá, 1987.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA" en REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA. CGR, Bogotá, febrero-marzo de 1987.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "EL GASTO PÚBLICO SOCIAL: RESULTADOS DEL PLAN DE DESARROLLO PARA 1995" en INFORME FINANCIERO. Bogotá, octubre, 1996.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME DE AUDITORÍA: FONDO DE FOMENTO ALGODONERO (FFA), ADMINISTRADO POR LA CONFEDERACIÓN COLOMBIANA DE

ALGODÓN (CONALGODÓN), VIGENCIAS FISCALES 2011 Y 2102. Contraloría Delegada Sector Agropecuario, Bogotá, 2013.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME DE AUDITORÍA: PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL INGRESO CAFETERO (AIC-PIC). FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, ADMINISTRADO POR LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIANA, VIGENCIAS FISCALES 2012 Y 2103. Contraloría Delegada Sector Agropecuario, Bogotá, 2013.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME DEL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2001-2002. CGR, Bogotá, 2003.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME FINANCIERO 1986. CGR, Bogotá, 1987.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. LA PARAFISCALIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO. Contraloría Delegada Sector Agropecuario, Bogotá, 2014.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. POLÍTICA FISCAL Y EQUIDAD EN COLOMBIA. Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "REASIGNACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA. PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS". CGR, Bogotá, agosto de 2002.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Revista "GESTIÓN FISCAL". No. 7. CGR, Bogotá, Julio de 2001.

CORRADO GINI. INDICI DI CONCENTRAZIONE E DI DIPENDENZA. BIBLIOTECA DELL'ECONOMISTA. UTET, Turín, 1910.

CRISTINA LANZETTA. COYUNTURA CAFETERA en COLOMBIA INTERNACIONAL. Revista No. 13. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencias Políticas, Bogotá, enero-marzo 1991.

D. F. MAZA ZABALA. ENSAYOS SOBRE LA DOMINACIÓN Y LA DESIGUALDAD. Plaza & Janés, Bogotá, 1984.

DANE. ENCUESTAS DE CALIDAD DE VIDA: 2011. DANE, Bogotá, 2012.

DANE. ENCUESTAS NACIONAL DE CALIDAD DE VIDA: 2013. DANE, Bogotá, 2014.

DANE. GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES. DANE, Bogotá, 2011.

DAVID EASTON. A SYSTEMS ANALYSIS OF POLITICAL LIFE. Wiley, New York, 1965.

DAVID EASTON. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. PARA CERRAR LA BRECHA: PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL 1975-1978. Banco de la República, Bogotá, 1976.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS. 60 AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. E JOURNAL USA, Vol. 13, No. 11. E Journal USA, Washington, 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018: TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. Consejo Nacional de Planeación. DNP, Bogotá, 2014, disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. BOLETÍN DE DIVULGACIÓN ECONÓMICA. No. 9. DNP, Bogotá, mayo de 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CAMBIO CON EQUIDAD: PLAN DE DESARROLLO 1983-1986. Antares, Bogotá, 1983.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1980-1996". DNP, Bogotá, 1997.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. GUÍAS PARA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: PLAN DE DESARROLLO 1971-1973. DNP, Bogotá, 1971.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS

TRIBUTARIOS. Archivos de Economía. Documento 140. DNP, Bogotá, noviembre de 2000.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1990-1994. Servigraphic, Bogotá, 1991.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. LAS CUATRO ESTRATEGIAS. Andes, Bogotá, 1972.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE ECONOMIA SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO 1987-1990. Presencia, Bogotá, 1987.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE INTEGRACION NACIONAL: PLAN DE DESARROLLO 1979-1982. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1980.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2002-2006): HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN DE DESARROLLO (2006-2010): "ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS". DNP, Bogotá, 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2010-2014): PROSPERIDAD PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2014-2018): TODOS POR UN NUEVO PAÍS. PAZ, EQUIDAD, EDUCACIÓN. DNP, Bogotá, 2014.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1969-1972. DNP, Bogotá, 1969. Mimeógrafo.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "RESUMEN EJECUTIVO" del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: PROSPERIDAD PARA TODOS. DNP, Bogotá, 2011.

DIAN. EFECTOS DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS. Imprenta Nacional, Bogotá, 2002.

DICK NETZER. "SOME ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN COLOMBIA" en ECONOMIC DEVELOPMENT REPORT de HARVARD UNIVERSITY PRESS. No. 51. Center for International Affairs, Development Advisory Service, Cambridge, 1967.

DIEGO PIZANO SALAZAR. EL CAFÉ EN LA ENCRUCIJADA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS. Alfaomega, Bogotá, 2001.

DINO JARAH. FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHO TRIBUTARIO. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. LA TRIBUTACION DE LA RENTA PROVENIENTE DE LOS NEGOCIOS Y DEL CAPITAL EN COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1988.

DNP-UDS-DIOGS. "DOCUMENTO DE GASTO PÚBLICO SOCIAL". Mimeógrafo, Bogotá, Septiembre de 1993.

DOUGLASS CECIL NORTH. INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE. Cambridge University Pres, New York, 1990.

EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA. Harla, México, 1982.

EDUARDO BUSTELO Y ALBERTO MINUJIN. "EJES PERDIDOS DE LA POLÍTICA SOCIAL" en PAPEL POLÍTICO. No. 5. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, abril de 1997.

EDUARDO WIESNER DURÁN. DESCENTRALIZACIÓN, GASTO SOCIAL Y GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación y Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Bogotá, 1995.

EMIL LUDWIG. BISMARCK: HISTORIA DE UN LUCHADOR. Juventud, Barcelona, 1951.

ENRIQUE CÁRDENAS, JOSÉ ANTONIO OCAMPO Y ROSEMARY THORP. AN ECONOMIC HISTORY OF TWENTIETH CENTURY IN LATIN AMERICA. Palgrave & St. Antony´s College, Oxford, 2000.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986.

ESTEBAN ARRIAGA MEDINA. "NEGOCIACIÓN, TRANSACCIÓN, ARBITRAJE Y MEDIACIÓN:

CUATRO FÓRMULAS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS" [www.asociacion-eurojuris.es].

ESTEBAN JARAMILLO. ESTUDIOS Y ANTOLOGÍA. 2 tomos. Cámara de Representantes, Bogotá, 1978.

ESTEBAN JARAMILLO. TRATADO DE LA HACIENDA PÚBLICA. Voluntad, Bogotá, 1960.

ERHARD DENNIGER. "RACIONALIDAD TECNOLÓGICA, RESPONSABILIDAD ÉTICA Y DERECHO POSTMODERNO" en DERECHOS HUMANOS Y CONSTITUCIONALISMO ANTE EL TERCER MILENIO de ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO. Marcial Pons, Madrid, 1996.

ESTHER BARBÉ. RELACIONES INTERNACIONALES. Tecnos, Madrid, 1995.

EUGENIO M. FEDRIANI MARTEL Y ANA M. MARTÍN CARABALLO. "DISTRIBUCIÓN PERSONAL Y FUNCIONAL DE LA RENTA" en ECONOMÍA ESPAÑOLA de JOSÉ VALLÉS FERRER. McGraw-Hill/Interamericana, Madrid, 2009.

FEDERICH ENGELS. LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA. Futuro, Buenos Aires, 1965.

FEDERICH ENGELS. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Panamericana, Bogotá, 1973.

FEDESARROLLO. ECONOMÍA CAFETERA. Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1978.

FEDESARROLLO. "GASTO PÚBLICO SOCIAL" en COYUNTURA SOCIAL. No. 1. Bogotá, Diciembre de 1989.

FEDESARROLLO. "GASTO PÚBLICO SOCIAL" en COYUNTURA SOCIAL. No. 2. Bogotá, Mayo de 1990.

FEDESARROLLO. "INDICADORES SOCIALES" en COYUNTURA SOCIAL. No. 13. Bogotá, noviembre, 1995.

FEDESARROLLO. MISIÓN DEL INGRESO. FEDESARROLLO, Bogotá, agosto de 2002.

FELIPE PASOS. MEDIDAS PARA DETERMINAR LA INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

FELIPE SALAZAR SANTOS. "OBSERVACIONES DEL DOCTOR FELIPE SALAZAR SANTOS, CONSEJERO DE LA COMISIÓN" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974.

FERNANDO MEDINA. CONSIDERACIONES SOBRE EL ÍNDICE DE GINI PARA MEDIR LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

FRANCISCO AYALA. TRATADO DE SOCIOLOGÍA. Aguilar, Madrid, 1968.

FRANCISCO I. "CARTA ENCÍCLICA: LUMEN FIDEI (LUZ DE LA FE)". El Vaticano, Roma, 5 de julio de 2013.

FRANCISCO JAVIER LASSO. INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2006.

FUÌRST VON OTTO BISMARCK Y ARTHUR JOHN BUTLER. THE MEMOIRS, BEING THE REFLECTIONS AND REMINISCENCES OF OTTO, PRINCE VON BISMARCK, WRITTEN AND DICTATED BY HIMSELF AFTER HIS RETIREMENT FROM OFFICE. H. Fertig, New York, 1966.

GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. LA LÓGICA DE LA ENCICLOPEDIA. Leviatán, Madrid, 2006.

GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. LECCIONES SOBRE LA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA. Alianza, Madrid, 2006.

GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. PRINCIPIOS DE FILOSOFÍA DEL DERECHO: DERECHO NATURAL Y CIENCIA POLÍTICA. Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL. RELACIONES DEL ESCEPTICISMO CON LA FILOSOFÍA. Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

GEORGE J. EDER Y JOHN COMMIE. "TAXATION IN COLOMBIA" en WORLD TAX SERIES de HARVARD LAW SCHOOL. Commerce Clearing House, Chicago, 1964.

GERARDO ROJAS BUENO. NOCIONES SOBRE TEORÍA DEL ESTADO. Edito-láser, Bogotá, 1987.

GIANFRANCO PASQUINO. MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA. Alianza Editorial, Madrid, 1988.

GIOVANNI SARTORI. LA POLÍTICA, LÓGICA Y MÉTODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

GUY ROCHER. INTRODUCCIÓN A LA SOCIOLOGÍA GENERAL. Herder, Barcelona, 1973.

HANS PETER IPISEN. "ENTEIGNUNG UND SOZIALISIERUNG" en VERÖFFENTLICHUNGEN DER VEREINIGUNG DER DEUTSCHEN STAATSRECHTSLEHRER. Walter de Gruyter, Berlín, 1952

HENRY CALVERT SIMONS. FEDERAL TAX REFORM. University of Chicago, Chicago, 1950.

HENRY CALVERT SIMONS. PERSONAL INCOME TAXATION: THE DEFINITION OF INCOME AS A PROBLEM OF FISCAL POLICY. University of Chicago, Chicago, 1938.

IRVING FRIEDMAN. EL CONTROL DE CAMBIOS. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1959.

JAIME BALLESTEROS BELTRÁN MARIO GERMÁN IGUARÁN ARANA, MARÍA EUGENIA GÓMEZ CHÍQUIZA Y CARLOS ENRIQUE GUTIÉRREZ SARMIENTO. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EL MEDIADOR COMUNITARIO. Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2001 [http//atecex.uexternado.edu.co http://www.cejamericas.org].

JAIME GIRALDO ÁNGEL. "MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS" en COYUNTURA SOCIAL. Mayo de 1995. FEDESARROLLO, Bogotá, 1995.

JAIME VÁSQUEZ. "EL AVALÚO CATASTRAL Y LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA AL SECTOR AGROPECUARIO". V Seminario Técnico del Centro Interamericano de Administradores Tributarios. CIAT, Bogotá, 1971.

JAMES RACHELS. INTRODUCCIÓN A LA FILOSOFÍA MORAL. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

JAVIER SANÍN. "LA POLÍTICA SOCIAL: EL RETO DEL NUEVO MILENIO" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.

JEAN BAPTISTA SAY. TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo Cultura Económica, México, 2001.

JEAN-FRANÇOIS LYOTARD. LA CONDICIÓN POSTMODERNA. Cátedra, Madrid, 1987.

JEAN TINBERGEN. POLÍTICA ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JEFFREY D. LEWIS. CONSOLIDATED PUBLIC FINANCE IN BOGOTÁ AND CALI, COLOMBIA. Banco Mundial y Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1979. Mimeógrafo.

JESÚS BALLESTEROS. POSTMODERNIDAD: DECADENCIA O RESISTENCIA. Tecnos, Madrid, 1989.

JOHANNES LINN. "THE INCIDENCE OF URBAN PROPERTY TAXATION IN COLOMBIA" en THE TAXATION OF URBAN PROPERTY IN LESS DEVELOPED CONTRIES de ROY W. BAHL. University of Wisconsin, Madison, 1979.

JOHN MAYNARD KEYNES. CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA. Ariel, Barcelona, 1982.

JOHN MAYNARD KEYNES. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ. Crítica - Grijalbo, Barcelona, 1987.

JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JOHN RICHARD HICKS Y URSULA KETHLEEN HICKS. "LA IMPOSICIÓN DEL VALOR BALDÍO DE LA TIERRA" en IMPOSICIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO de RICHARD M. BIRD Y OLIVER OLDMAN. UTEHA, México, 1968.

JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. [JOHN STUART MILL. PRINCIPLES OF POLITICAL ECONOMY. Longmans Green, London, 1921].

JOHN STUART MILL. SOBRE LA LIBERTAD. Alianza, Madrid, 1994.

JONATHAN LEVIN. "EL CICLO DE LAS IMPORTACIONES Y LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" en REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Bogotá, junio de 1967.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO Y ROSARIO CÓRDOBA. "LA COYUNTURA CAFETERA INTERNACIONAL EN PERSPECTIVA" en COYUNTURA ECONÓMICA. Marzo de 1990. Fedesarrollo, Bogotá, 1990.

JOSÉ CONSUEGRA HIGGINS. TEORÍA DE LA INFLACIÓN. Plaza & Janés, Bogotá, 1984.

JOSÉ TEIGEIRO Y R. ELSON. "EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MENORES Y EL SISTEMA DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN COLOMBIA" en REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Volumen XLVI. No. 458. Bogotá, 1973.

JOSEPH E. STIGLITZ. EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN. Taurus, Bogotá, 2002.

JOSEPH FROOMKIN. "LA ADMINISTRACIÓN FISCAL DE LAS MUNICIPALIDADES Y EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO" en IMPOSICIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO de RICHARD BIRD Y OLIVER OLDMAN. UTEHA, México, 1968.

JORGE GARCÍA GARCÍA. A HISTORY OF ECONOMIC POLICIES IN COLOMBIA 1953-1970. Tesis para optar al título de doctor en economía. Cambridge, Universidad de Chicago, 1976.

JORGE HERNÁN GIL ECHEVERRY. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y LA AMIGABLE COMPOSICIÓN. Bogotá, Temis, 2003.

JORGE IVÁN GONZÁLEZ. NUEVAS LÍNEAS DE POBREZA. MESEP. DANE y DNP, Bogotá, 2011.

JUAN ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN. TÉCNICAS DESGRAVATORIAS Y DEBER DE CONTRIBUIR. McGraw Hill - Interamericana, Madrid, 1999.

JUAN C. PORTANTIERO. LOS USOS DE GRAMSCI. Folios, México, 1982.

JUAN CARLOS LUQUE. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. Desalma, Buenos Aires, 1989.

JUAN PABLO II. "CARTA ENCÍCLICA: LABOREM EXCERSEM". El Vaticano, Roma, 24 de julio de 2002.

JUAN PABLO II. "CARTA ENCÍCLICA: SOLLICITUDO REI SOCIALIS". El Vaticano, Roma, 30 diciembre de 1987.

JUAN XXIII. "CARTA ENCÍCLICA: MATER ET MAGISTRA: A TODOS LOS TRABAJADORES DEL MUNDO". El Vaticano, Roma, San Pedro, 14 de mayo de 1961.

JUAN XXIII. "CARTA ENCÍCLICA: PACEM IN TERRIS". El Vaticano, Roma, San Pedro, Jueves Santo, 11 abril 1963.

KARL MARX. CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970.

KARL MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

KARL MARX. HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

KATHARINE ANNE LERMAN. BISMARCK: PROFILES IN POWER. Pearson Longman, London, 2004.

LAUCHLIN CURRIE. DESARROLLO ECONÓMICO ACELERADO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

LAUCHLIN CURRIE. PROGRAMA DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL VALLE DEL MAGDALENA Y NORTE DE COLOMBIA. ARGRA, Bogotá, 1960.

LEGIS EDITORES. ESTATUTO TRIBUTARIO. LEGIS, Bogotá, 2013.

LEGIS EDITORES. GUÍA PARA LA DECLARACIÓN DE RENTA 2002. Legis, Bogotá, 2002.

LEÓN XIII. "CARTA ENCÍCLICA: RERUM NOVARUM". El Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1891.

LIONEL DEMERY. "ANALYZING THE INCIDENCE OF PUBLIC SPENDING" en THE IMPACT OF ECONOMIC POLICIES ON POVERTY AND INCOME DISTRIBUTION: EVALUATION TECHNIQUES AND TOOLS de FRANÇOIS BOURGUIGNON & LUIZ AWAZU PEREIRA DA SILVA. World Bank & Oxford University Press, New York, 2003.

LORENZO SUSSKIND. LA DIPLOMACIA AMBIENTAL: LA NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS MUNDIAL MÁS EFICAZ. Oxford University, Oxford, 1994.

LUIS FERNANDO LÓPEZ GARAVITO. HISTORIA DE LA HACIENDA Y EL TESORO EN COLOMBIA 1821-1900. Colección Banco de la República, Bogotá, 1992.

LUIS RECASENS SICHES. SOCIOLOGÍA. Porrúa, México, 1970.

LUIS RICARDO GÓMEZ PINTO. COMPETENCIA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA EN EL RÉGIMEN CAMBIARIO: NUEVO ENFOQUE CONSTITUCIONAL en UNIVERSITAS de UNIVERSIDAD JAVERIANA. No. 113. Bogotá, enero-junio de 2007.

MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. "COORDINACIÓN DE LOS ARANCELES E IMPUESTOS INDIRECTOS INTERNOS" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974.

MALCOLM GILLIS Y CHARLES MACLURE. LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974. Biblioteca Banco Popular, Bogotá. 1977.

MANFRED BIENELFELD. "LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.

MANUEL CALVO GARCÍA. "POSICIONES UNIVERSALISTAS Y TESIS PARTICULARISTAS". Mimeógrafo, Doctorado en Derecho. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, septiembre de 2001.

MANUEL CALVO GARCÍA. "TRANSFORMACIONES DEL DERECHO Y CRISIS DE JUSTICIA" en REVISTA DERECHO DEL ESTADO. No. 7. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, diciembre de 1999.

MANUEL GARCÍA-PELAYO. LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO. Alianza Universidad, Madrid, 1995.

MARCELO SELOWSKY. WHO BENEFITS FROM GOVERNMENT EXPENDITURE? Oxford University Press, New York, 1979.

MARÍA CRISTINA ROJAS DE FERRO. "DESAFÍOS Y UTOPÍAS EN POLÍTICA SOCIAL" en POLÍTICA SOCIAL: DESAFÍOS Y UTOPÍAS. Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.

MARIO JARAMILLO. "JUSTICIA POR CONSENSO" en SERIE INVESTIGACIONES I. Institución Universitaria Sergio Arboleda, Bogotá, 1996.

MARIO SENDOYA. MORAL SOCIAL CRISTIANA. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1967.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Y ESPERANZA HOYOS DE ORDÓÑEZ. DICCIONARIO TÉCNICO CONTABLE: COLOMBIA. LEGIS, Bogotá, 1998.

MAX OTTO LORENZ. METHODS OF MEASURING THE CONCENTRATION OF WEALTH en PUBLICATIONS OF THE AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION. Volume 9. New Series No. 70. ASA, Alexandria, 1905.

MAX WEBER. ECONOMÍA Y SOCIEDAD. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

MAX WEBER. ENSAYOS SOBRE METODOLOGÍA SOCIOLÓGICA. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

MAX WEBER. "LA OBJETIVIDAD COGNOSCITIVA EN LAS CIENCIAS SOCIALES Y EN LA POLÍTICA SOCIAL" en ENSAYOS SOBRE METODOLOGÍA SOCIOLÓGICA de MAX WEBER. Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

"MEDIACIÓN COMUNITARIA" [http://masc.usta.edu.co/].

MICHEL FOUCAULT. DEFENDER LA SOCIEDAD. Fondo Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

MIGUEL URRUTIA. "LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA" en LECTURAS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO COLOMBIANO de FEDESARROLLO. FEDESARROLLO, Bogotá, 1974.

MIGUEL URRUTIA Y ALBERT BERRY. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA. La Carreta, Medellín, 1973.

MIGUEL URRUTIA Y CARLOS EDUARDO VÉLEZ. "¿A QUIÉN BENEFICIA EL GASTO PÚBLICO SOCIAL?" en REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Vol. LXVIII. Banco de la República, Bogotá, septiembre, 1995.

MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. RIALP, Madrid, 1966.

MILTON FRIEDMAN. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University of Chicago, Chicago, 1953.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1979.

MILTON TAYLOR. FISCAL SURVEY OF COLOMBIA. John Hopkins University, Baltimore, 1977.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. COMISIÓN DEL GASTO PÚBLICO: INFORME FINAL 1986. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. "ESTUDIO SOPORTE AL PROYECTO DE LEY, POR MEDIO DEL CUAL SE BUSCABA CREAR SOBRETASA SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL PARA ASEGURAR LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA A TODOS LOS NIÑOS

CON EDAD ESCOLAR". Mimeógrafo, identificado con (B)-60-25HF47-1972. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Biblioteca Oficina de Planeación y Estudios Económicos y Fiscales, Bogotá, 1972.

MINISTERIO DE JUSTICIA. EFICIENCIA Y ACCESO EN LA JUSTICIA. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1993.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. "MEDIACIÓN" [www.conciliacion.gov.co].

MISIÓN DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES. FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981.

MISIÓN PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIA PARA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD. ¿CUÁNTOS SON LOS POBRES EN COLOMBIA? Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2004.

MUHAMMAD YUNUS. HACIA UN MUNDO SIN POBREZA. Andrés Bello, Santiago de Chile, 2003.

NELLY PATRICIA RAMOS HERNÁNDEZ. "CONTRIBUCIONES PARAFISCALES: GREMIOS EMPRESARIALES". Concepto 62617 de 2010. Radicado 44219. Ministerio de Protección Social, Bogotá, 2010.

NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA. JUSTICIA PARA LA GRENTE. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1995.

OIT. HACIA EL PLENO EMPLEO. Banco Popular, Bogotá, 1972.

OMAR OROZCO GUERRERO. "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE POLÍTICAS SOCIALES" en TECNOLOGÍA ADMINISTRATIVA. Vol. XI, No. 23. Universidad de Antioquia, Medellín, enero-mayo de 1997.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. Documentos y conclusiones de la III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN, México, 1972. Organización de los Estados Americanos, Washington, 1973.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA. DOCUMENTO Y CONCLUSIONES DE LA III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN, MÉXICO 1972. Secretaría General de la OEA, Washington, 1973.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. Documentos y conclusiones de la III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN, México, 1972. Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1973.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. "DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS" Suscrita por 171 Estados en Viena del 14 al 25 de Junio de 1993.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. PAUTAS PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS. Naciones Unidas, Nueva York, 1972.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. "XIX CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN ABIERTA Y A DISTANCIA". Viena, 20 al 24 de Junio de 1999.

OSCAR FRESNEDA Y CARLOS EDUARDO VÉLEZ. "EL GASTO PÚBLICO SOCIAL" en COYUNTURA SOCIAL. No. 14. FEDESARROLLO, Bogotá, Mayo de 1996.

OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES: DIRIGIDOS A SECTORES ESPECÍFICOS DE LA ECONOMÍA [http://actualicese.com].

OTTO VON BISMARCK [www.kbismarck.com].

PABLO VI. "CARTA ENCÍCLICA: POPULORUM PROGRESSIO". El Vaticano, Roma, Pascua, 16 de marzo de 1967.

PABLO VI. "CARTA ENCÍCLICA: GAUDIUM ET SPES". El Vaticano, Roma, 7 de diciembre de 1965.

PABLO VI. "CARTA ENCÍCLICA: OCTAGESIMA ADVENIENS". Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1971.

PAUL EINZIG. EXCHANGE CONTROL. MacMillan, London, 1934.

PAUL GERTLER Y JACQUES VAN DER GAAG. THE WILLINGNESS TO PAY FOR MEDICAL CARE: EVIDENCE FROM TWO DEVELOPING COUNTRIES. World Bank & Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990.

PEDRO MANUEL HERRERA MOLINA. LA EXENCIÓN TRIBUTARIA. COLEX. Madrid. España. 1990.

PETER CHARLES BRAND. "ESTRATEGIAS AMBIENTALES, LEGITIMACIÓN GUBERNAMENTAL Y REGULACIÓN SOCIAL: EXPLORACIONES EN CUATRO CIUDADES COLOMBIANAS" en ECONOMÍA, SOCIEDAD Y TERRITORIO. Volumen V, No. 19. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2005.

PÍO XI. "CARTA ENCÍCLICA: QUADRAGESIMO ANNO". El Vaticano, Roma, 15 de mayo de 1931.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. COLOMBIA: DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO FISCAL. Andes, Bogotá, 1992.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. EL SALTO SOCIAL: PLAN DE DESARROLLO, LEY DE INVERSIONES 1994-1998. DNP, Bogotá, 1995.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002: CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. Impreandes, Bogotá, 1999.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO: INFORME FINAL. PNUD-Proyecto COL/88/018. ESAP, Bogotá, 1990.

RAFAEL GÓMEZ HENAO. COMPORTAMIENTO DEL APARATO PRODUCTIVO DE COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XX. [http://aprendeenlinea.udea.edu.co].

RAÚL CASTRO, CARLOS PONTÓN Y MAURICIO SANTAMARÍA. "METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA TASA DE CAMBIO EFECTIVA: EL CASO COLOMBIANO" en REVISTA DESARROLLO Y SOCIEDAD. No 27, Bogotá, 1991.

RAÚL PREBISH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

RAÚL PREBISH. "INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO EN 1949". Mimeógrafo.

RAÚL PREBISH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janés, Bogotá, 1983.

RAÚL PREBISH. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO, LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Espasa Calpe, Madrid, 1992.

RICARDO FFENCH DAVIS Y KEITH GRIFFIN. "TARIFAS Y CAMBIOS MÚLTIPLES" en PUBLICACIONES DOCENTES. No. 8. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1965.

RICHARD MUSGRAVE. SISTEMAS FISCALES. Aguilar, Madrid, 1973.

RICHARD MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1969.

RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA. Banco de la República, Bogotá, 1974.

ROBERT ALAN DAHL. ANÁLISIS POLÍTICO MODERNO. Fontanella, Barcelona, 1976.

ROBERT MURRAY HAIG. "THE CONCEPT OF INCOME-ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS" en THE FEDERAL INCOMEX TAX de ROBERT MURRAY HAIG, THOMAS SEWALL ADAMS Y THOMAS REED POWELL. Columbia University, New York, 1921.

ROBERTO JUNGUITO Y JORGE OSPINA. "PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL: CONFLICTOS ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA ESTABILIZACIÓN" en INFLACIÓN Y LA POLÍTICA ECONÓMICA. Asociación Bancaria, Bogotá, 1980.

RODRIGO LLORENTE MARTÍNEZ. "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY, POR

MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECIÓ SOBRETASA SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL PARA ASEGURAR FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA". Anales del Congreso de la República, Bogotá, 1972.

ROGER FISHER, WILLIAM URY Y BRUCE PATTON. NEGOCIACIÓN Y PERSUACIÓN (GETTING TO YES: NEGOTIATING AGREEMENT WITHOUT GIVING IN). Penguin Books, Boston, 1991.

RUDIGER DORNBUSCH. "MULTIPLE EXCHANGE RATES FOR COMMERCIAL TRANSACTIONS" en ECONOMIC ADJUSTMENT AND EXCHANGE RATES IN DEVELOPING COUNTRIES de SEBASTIAN EDWARS. The University of Chicago Press, Chicago, 1986.

SALLY HEY. "INGRESOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de RICHARD MUSGRAVE Y MALCOLM GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974.

SALOMÓN KALMANOVITZ Y ENRIQUE LÓPEZ. LA AGRICULTURA EN COLOMBIA: 1950-2000 [http://banrep.org].

SANTIAGO MACARIO. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN CUANTO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA, anales de la III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN de la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, realizada en México en 1972. OEA, Washington, 1973.

SANTIAGO SILVA RESTREPO. "INSTITUCIONES, GARANTÍAS DE COMPRA Y BENEFICIOS PARA EL CAFICULTOR EN COLOMBIA". Tesis presentada para optar al título de Maestría en Economía conferido por la Universidad Javeriana. Director EDGAR VILLA PÉREZ. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

SANTO TOMÁS AQUINO. TRATADO DE LA LEY. TRATADO DE LA JUSTICIA. OPÚSCULO SOBRE EL GOBIERNO DE LOS PRÍNCIPES. Porrúa, México, 1985.

THOMAS ROBERT MALTHUS. ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

TIBOR BARNA. REDISTRIBUTION OF INCOMES THROUGH THE FISCAL SYSTEM. Clarendon Press, Oxford, 1945.

UNIDAD ADMINNISTRATIVA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA (DIAN). OFICINA JURÍDICA. OFICIO No. 020135 DEL 15 DE MARZO DE 2007 [http://www.cijuf.org.co].

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. YEARBOOK OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS 1944/95. Vol. 1, Union of International Associations & Saur, Munich, 1995.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. "LA NOCIÓN DE VALORIZACIÓN EN EL MODELO TRIBUTARIO" [registro.uniandes.edu.co].

VILFRIDO PARETO. TRAITÉ DE SOCIOLOGIE GÉNÉRALE. Librairie Payot et Cie, París, 1919.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN. Ariel, Barcelona, 1981

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. OBRAS COMPLETAS. Cartago, Buenos Aires, 1970.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. SOBRE EL ESTADO. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975.

WASHINGTON LANZIANO. TEORÍA GENERAL DE LA EXENCIÓN TRIBUTARIA. Depalma, Buenos Aires, 1979.

WILHELM MOMMSEN. OTTO VON BISMARCK. Grijalbo, Barcelona, 1970.

YVES MENY Y JEAN CLAUDE THOENING. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Ariel, Barcelona, 1992.

CAPÍTULO V
ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

A. INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX surgieron ingentes alteraciones económicas, políticas, sociales y culturales, que originaron graves inestabilidades que se generalizaron en los diferentes contornos que conforman al hemisferio universal.

Emergieron violentos conflictos de índole político. Se destacan las dos guerras mundiales, con protagonismo del primer mundo o países industrializados. Además, se experimentaron otros conflictos bélicos suscitados siempre por designios de las naciones más opulentas de conquistar la supremacía ecuménica, se resaltan pugnas por el dominio territorial y lugares estratégicos y disputas por el apoderamiento del petróleo y otros recursos naturales preciosos.

De otro lado, se evidenció concentración, que propició alarmante desigualdad en la distribución de ingresos y riqueza. Así, se fraccionó el universo en dos bandos: Población mayoritaria indigente y de pobres y colectivo minoritario de opulentos, ocasionando enormes inestabilidades sociales.

En el ámbito cultural, germinaron contiendas entre diversos enclaves étnicos, religiosos o de otras índoles que comparten el mismo espacio territorial con mayoría dominante, que generaron grandes injusticias en contra de los grupos minoritarios. De esta forma, estos últimos propugnaron por lograr garantías y derechos para defender sus tradiciones, idiosincrasias, costumbres e identidades.

Sin embargo, fueron las inestabilidades económicas los que descollaron, con sus nocivos efectos sobre la sociedad. Fueron alarmantes las peligrosas situaciones de depresión, recesión, desempleo, inflación, hiperinflación, estanflación, desajustes cambiarios y desequilibrios en la balanza de pagos y las finanzas públicas que debieron afrontarse.

En realidad, los desajustes económicos motivaron el advenimiento del *Estado interventor*. *John Maynard Keynes*[1], promovió la intervención activa del Estado para solucionar los problemas de inestabilidad económica. Los fenómenos estaban asociados a la presencia de ciclos económicos ascendentes y decrecientes, que según *Keynes* deberían ser regulados mediante la acción decisiva del Estado.

El marco ortodoxo keynesiano referente a la estabilización económica debe considerar dos dimensiones: 1) Estabilización interna y 2) estabilización externa. En la primera se estudia el impacto de la política económica sobre el nivel general de empleo y de precios. En la segunda se analiza el impacto de la política económica sobre la balanza de pagos y el tipo de cambios.

La propuesta de *Keynes* en materia de política de estabilización se orientó a normalizar la demanda agregada. Dedujo que la inestabilidad económica no era factible de corregir mediante la oferta agregada, por ser poco dúctil frente al entorno coyuntural y por considerar inviable transformar las estructuras y los patrones productivos de la empresa privada. Además, la problemática de la primera mitad del siglo XX, se relacionaba directamente con la presencia de ciclos económicos ascendentes y descendentes, conexos a la disponibilidad de recursos financieros, manifiestamente asociados a la demanda agregada.

Hacia las últimas décadas del siglo XX surgieron en el mundo occidental variadas teorías, se resaltan *ofertismo*, *expectativas racionales* y *neoliberalismo*. Algunas de ellas manifiestamente en contraposición a la doctrina ortodoxa de *Keynes*.

Floreció en *Estados Unidos* la *teoría de los ofertistas*[2], como respuesta a los fenómenos acontecidos

1 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. *Keynes* ha sido considerado por algunos tratadistas el padre de la macroeconomía, puesto que fue el primer autor de teoría y política económica que estudió la actividad económica desde dimensión agregada (total), a lo que se refiere con el término general en su obra citada. Antes de *Keynes* no se diferenciaba entre macroeconomía y microeconomía, puesto que todos los análisis se incorporaban en el concepto de teoría económica.

2 LAWRENCE ROBERT KLEIN. *ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. LAWRENCE ROBERT KLEIN Y ARTHUR STANLEY GOLDBERGER. *AN ECONOMETRIC MODEL OF THE UNITED STATES*. North Holland

con la *crisis del petróleo o del Kipur*, durante la década de los setenta. Época caracterizada por aumento exagerado de los precios de los hidrocarburos, insumos esenciales en la actividad económica, que ocasionó efectos recesivos a la economía mundial y, además, por disputas ideológicas entre hebreos y musulmanes, y pugnas territoriales entre israelitas y palestinos.

Los *ofertistas* investigaron las causas de la crisis económica padecida en los años setenta, acudiendo a los estados financieros de algunas firmas representativas. Se dilucidaron problemas en la estructura de costos de las empresas, además de la presencia de activos improductivos, alto endeudamiento, baja solidez, solvencia y liquidez e indeseables índices de rentabilidad. Así, impulsaron políticas económicas estructurales orientadas a reanimar la actividad emprendedora.

La *teoría de las expectativas racionales* consideró que los agentes económicos actúan de manera lógica, prediciendo los fenómenos económicos y ejerciendo conductas que pretenden defenderse de los riesgos que afronta la sociedad. Hacia fines del siglo XX se desplegó esta teoría económica. Sus principales exponentes son: *Robert E. Lucas*, *Thomas J. Sargent* y *Kenneth J. Arrow*[3]. Plantean que las *políticas keynesianas* son desacertadas, por los efectos contrarios ocasionados por las expectativas derivadas de los agentes económicos. Consideran que empresarios, trabajadores, banqueros, arrendadores, Estado, entre otros agentes, se anticipan a los movimientos de las variables económicas, entorpecen las políticas gubernamentales y hacen ineficaz la *política anti-cíclica keynesiana*. Para mitigar estas tendencias, los autores de *expectativas racionales* proponen acción decisiva del Estado mediante políticas económicas, se pretende evitar que los aumentos de precios se acumulen al principio del año, cuando empiezan a regir los nuevos presupuestos. Ello es factible porque el Estado controla los precios de actividades esenciales, que se encuentran bajo su responsabilidad o regulación, se resaltan: Hidrocarburos, servicios públicos, peajes, transportes, comunicaciones, educación, salud, medicinas, salarios, arrendamientos, etc. Proponen desplegar políticas económicas estructurales (fiscales, monetarias, crediticias, cambiarias, internacionales, sociales y laborales) que propendan por impulsar expectativas lógicas, como disminución de costos, tales como gravámenes, laborales, arrendamientos, tasa de interés y entre otros (insumos y materias primas). Es decir, se pretende reducir el impacto inflacionario e impulsar el ahorro y la inversión, mediante estímulos (incentivos y subsidios) dirigidos hacia el sector productivo de la economía.

La denominada *escuela de teoría y política económica neoliberal*[4] argumentó que el sistema económico

---

Publishing, Amsterdam, 1955. LAWRENCE ROBERT KLEIN. *THE KEYNESIAN REVOLUTION*. MacMillan, Nueva York, 1947 [Reseña en revista *U. S. NEWS AND WORLD REPORT*, transcrita en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo I. Pp. 7, ss.]

3 ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS JOHN SARGENT**.** *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE*. George Allen & Unwin, London, 1981. ROBERT EMERSON LUCAS JR. *STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY*. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981. THOMAS JOHN SARGENT**.** *Macroeconomic Theory*. Academic Press, New York, 1987. EDUARD JAN BOMHOFF. *INFLATION, THE QUANTITY THEORY AND RATIONAL EXPECTATIONS*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980. KENNETH JOSEPH ARROW. *ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES*. Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1974. KENNETH JOSEPH ARROW Y HERVÉ RAYNAUD. *OPCIONES SOCIALES Y TOMA DE DECISIONES MEDIANTE CRITERIOS MÚLTIPLES*. Alianza Editorial, Madrid, 1989. KENNETH JOSEPH ARROW. *U. S. NEWS AND WORLD REPORT*, transcrito en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo I.

4 FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *INDIVIDUALISM AND ECONOMIC ORDER*. University of Chicago Press, Chicago, 1948. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *MONETARY THEORY AND TRADE CICLE THEORY*. Kelley, New York, 1966. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *PRICES AND PRODUCTION*. Kelley, New York, 1967. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *LAW LEGISLATION AND LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1973. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *THE CONSTITUTION OF LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1960. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *DENATIONALISATION OF MONEY: THE ARGUMENT REFINED. AN ANALYSIS OF THE THEORY AND PRACTICE OF CONCURRENT CURRENCIES*. The Institute of Economic Affair, London, 1990. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. *LA ECONOMÍA MONETARISTA*. Altaya, Barcelona, 1999. MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University of Chicago Press, Chicago, 1953. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991. GEOFFREY BRENNAN Y JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF FISCAL CONSTITUTION*. Cambridge University Press, New York, 1980. GOTTFRIED VON HABERLER. *PROSPERIDAD Y DEPRESIÓN: ANÁLISIS TEÓRICO DE LOS MOVIMIENTOS CÍCLICOS*. Fondo de Cultura Económica, México, 1953. GOTTFRIED VON HABERLER. *THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE: WITH ITS APPLICATIONS TO COMMERCIAL POLICY*. William Hodge & Co, London, 1936 (versión en castellano: GOTTFRIED VON HABERLER. *EL COMERCIO INTERNACIONAL*. Labor, Barcelona, 1936). GOTTFRIED VON HABERLER. "*INCOMES POLICY AND INFLATION: SOME FURTHER REFLECTIONS*" en *AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH*. American Enterprise Institute, Washington, 1972. ANTHONY DOWNS. *AN ECONOMIC ANALYSIS OF DEMOCRACY*. Harper and Row, New York, 1957. ADAM SMITH INSTITUTE. *PRIVATIZATION WOLDWIDE*. Adam Smith Institute, London, 1986. DUNCAN MADSEN PIRIE. *DISMANTLING*

y financiero internacional debe operar de manera libre para asegurar variados provechos en las negociaciones de bienes, servicios, tecnologías y capitales. Discurrieron que a través del mercado internacional libre se alcanza mayor competitividad, se logra mayor especialidad y se obtienen ventajas relativas o comparativas en el intercambio entre naciones. Impulsaron políticas de apertura económica y utilización de tipo de cambio libre, flotante, flexible o no intervenido. Impulsan importantes principios, como: Eficiencia, economía, eficacia, competitividad, productividad, privatización, libertad, liberalidad, equilibrio presupuestal, equilibrio de la balanza de pagos, no intervención estatal, no proteccionismo estatal, capitalismo competitivo, promoción y protección a la capacidad inventiva, entre otros. Tomó como referente las doctrinas de *Adam Smith*. Controvirtió los postulados de *Keynes*.

B. MARCO ORTODOXO DE KEYNES

Keynes desplegó su desarrollo analítico considerando dos escenarios en relación con el fenómeno de la estabilidad económica, que denominó: Estabilización interna y estabilización externa.

1. ESTABILIZACIÓN INTERNA

Dentro del marco analítico de *Keynes* al interior de la economía (contexto doméstico) se precisa comparar la demanda agregada de bienes y servicios con la oferta agregada de bienes y servicios, para poder interpretar los fenómenos cíclicos que causan las inestabilidades coyunturales. La demanda agregada se relaciona con el consumo total en la economía (demanda por bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de producción, incluida la inversión) y la oferta agregada se refiere a la producción total en sociedad determinada (obtención de bienes de consumo, insumos, materias primas y bienes de capital). Al comparar estas dos variables se presentan tres posibles situaciones:

1. Cuando la demanda agregada es mayor a la oferta agregada. Situación caracterizada por crecimiento generalizado de los precios, si la diferencia es excesiva se genera aumento de precios a ritmo acelerado, es decir, se presenta situación excesiva de inflación[5].

*YHE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION***.** National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985. ELI FILIP HECKSCHER. *INTERNATIONAL TRADE AND ECONOMIC HISTORY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 2007. ELI FILIP HECKSCHER. *READING IN THEORY OF INTERNATIONAL TRADE*. MacGraw-Hill, New York, 1949. ELI FILIP HECKSCHER. "*THE EFFECTS OF FOREIGN TRADE ON THE DISTRIBUTION OF INCOME*". American Economic Association, Pittsburgh, 1949. BERTIL GOTTHARD OHLIN. *INTERREGIONAL AND INTERNATIONAL TRADE*. Harvard University Press, Cambridge, 1933. BERTIL GOTTHARD OHLIN. *SOME INSUFFICIENCIES IN THE THEORIES OF INTERREGIONAL ECONOMIC RELATIONS*. Princeton University Press, Princeton, 1979. JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

5 Existen varias causas para que se originen aumentos en los precios de los bienes y servicios: A) Exceso de dinero en circulación. Ocasionado por variadas efectos: 1) Amplio auge en la actividad económica interna, que precisa mayor uso de circulante. 2) Situación de déficit fiscal estructural, es decir, cuando el gasto público es ampliamente superior a los ingresos públicos, que origina requerimiento de endeudamiento y amplio uso de dinero por parte del Estado. 3) Amplio superávit en la balanza de pagos, que origina entrada masiva de divisas, que al convertirse en moneda nacional permite gran circulación de dinero al interior en la economía, esta situación se denomina comúnmente inflación importada. B) Escasez de bienes y servicios. Originada también por variadas circunstancias: 1) Problemas estructurales, asociados a deficiencias en las estructuras productivas, propias de países del tercer mundo, que inciden para que existan deficiencias en la disponibilidad de productos que requieren grandes procesos tecnológicos para su obtención. 2) Condiciones geográficas, referentes a carencia de determinados artículos, por efecto de características del suelo, ubicación hemisférica o situación atmosférica. 3) Cambios bruscos en el clima o en las estaciones, que conducen a que bienes que normalmente son disponibles en determinadas épocas del año se vuelvan insuficientes total o parcialmente en dicha coyuntura por cambios climáticos drásticos. 4) Situaciones nocivas de conmoción o emergencias, originadas por dificultades en el orden público, confrontaciones bélicas, calamidades naturales, epidemias, entre otros fenómenos similares de origen externo que conducen a deficiencias en la satisfacción de necesidades. 5) Exceso de exportaciones, que inducen a que bienes producidos en forma amplia o normal en determinado país tornan deficientes o carentes al ser enviados fuera de las fronteras, atraídos por los mejores precios en otros países. 6) Malgasto, puesto que al no preverse eventuales dificultades en el futuro, se incurre en insuficiencias de productos en las épocas menos favorables. C) La moda y la sociedad de consumo, que inciden para que las tendencias del mercado conduzcan a la utilización masiva de los artículos promocionados y publicitados, se suele denominar efecto demostración, dado que en la época monárquica los reyes, zares, príncipes imponían la moda. D) Imperfecciones del mercado (monopolio, oligopolio, monopsonio, oligopsonio y competencia imperfecta), que inciden para que los agentes económicos que disponen de situación excepcional originen escasez ficticia de productos y propicien aumentos artificiales en sus precios, mediante el acaparamiento, entre otros abusos, por su condición dominante en el mercado. E) Altos costos de producción (materias primas, insumos, bienes de capital, remuneración a factores productivos -salarios, honorarios, arrendamientos, intereses, comisiones, regalías, impuestos-, entre otras erogaciones onerosas), que repercuten en precios elevados en los productos ofrecidos. De estos cinco casos enunciados como causas del aumento de los precios de los productos, solo el último no tiene incidencia dentro del análisis de Keynes, puesto

2. Se ilustra esta situación con la *hiperinflación alemana de 1923*[6].

3. Si la demanda agregada es menor a la oferta agregada, se acumula inventarios, no se alcanza a vender todo lo producido. Este escenario se interpretó como insuficiencia de demanda y de índole momentáneo, mientras se supera el ciclo. En este caso, hay tendencias a disminuir en los precios, es decir, se presenta deflación, acompañada por reducción en los grados de empleo[7]. Frente las dificultades financieras, los empresarios tienden a reducir sus costos y el factor productivo más susceptible de sacrificar es el trabajo. Así, se genera el denominado desempleo coyuntural o keynesiano[8]. Se genera la situación conocida como recesión económica.

4. Que se presente igualdad entre la demanda agregada y la oferta agregada. Situación deseada en la economía, situación de equilibrio. En esta circunstancia se presenta estabilidad económica, caracterizada por no existir cambios bruscos en la economía, ni tendencias a desequilibrios en el mercado. No se afectan los precios ni el empleo existente. Situaciones de desequilibrios exiguos pueden ser asimiladas a la situación de estabilidad económica.

En el mundo contemporáneo se genera también situación de estanflación[9], caracterizada por presencia de inflación y recesión de manera simultánea, originada por altos costos de producción en la actividad económica. Se incurre en onerosas erogaciones por insumos, materias primas, bienes de capital, factores productivos -salarios, honorarios, intereses, comisiones, arriendos, tributos-, transportes y gravámenes, que inducen a precios elevados de bienes y servicios ofrecidos en el mercado (inflación) y, además, debido a la restricción de la capacidad de gastos causada por el efecto que dichos costos tienen sobre los presupuestos familiares, se produce restricción en los grados de consumo, lo que afecta el ingreso, el ahorro, la inversión, la producción y el empleo (recesión)[10]. Se afecta a la oferta y a la demanda. Temática que se estudiará con detalle más adelante.

Se considera a *Keynes*[11] innovador en materia de estabilización económica, al sugerir la intervención del Estado en el proceso económico. Este autor indicó, asimismo, que es más adecuado actuar sobre la demanda agregada, por sus efectos en el corto plazo; mientras que la oferta agregada, contrario sensu, suele ser más eficaz en el largo plazo como instrumento para asegurar objetivos de política económica. También, *Keynes* discurrió que se debe actuar sobre la demanda agregada porque en su época los desajustes se originaban por distorsiones relacionadas con deficiencias o excesos ligados a la demanda agregada y caracterizada por ciclos económicos ascendentes y descendentes.

Si la demanda agregada excede a la oferta agregada se deben utilizar medidas contraccionistas, dado

---

que en su época los problemas estaban ligados a la demanda (depresión de los años treinta, hiperinflación alemana, guerras mundiales y postguerra), caracterizada por ciclos económicos ascendentes y descendentes originados por dificultades en la demanda agregada, es decir, alta o baja disponibilidad de dinero.

6 PHILLIP CAGAN. "*THE MONETARY DYNAMICS OF HIPERINFLATION*" en *STUDIES IN THE QUANTITY THEORY OF MONEY* de MILTON FRIEDMAN. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

7 Fuera del desempleo coyuntural, resulta interesante mencionar otros tipos de desempleo: a) Desempleo estructural, ocasionado por la escasez de recursos complementarios a la mano de obra, es decir, se presenta situación caracterizada por insuficiencia de capital para emplear la fuerza laboral disponible. B) Desempleo estacional, originado por oscilaciones en las estaciones o en el clima, afectando en gran escala las actividades agropecuarias, pero incide también sobre el factor manufacturero que se abastece del agro. C) Subempleo o desempleo disfrazado, que se presenta por baja productividad de los factores, legislaciones rígidas o deficiencias de capital. D) Desempleo friccional, resultado de la rotación laboral al haber desplazamiento de un empleo hacia otro. E) Desempleo tecnológico, causado por desplazamientos de la fuerza laboral ocasionados por cambios en la tecnología que afectan el uso de factores productivos en el proceso productivo. Ocurre cuando el capital desplaza a la mano de obra; sin embargo, se debe aclarar que desaparecen algunos trabajos a cambio de crearse otros.

8 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

9 MICHAEL BRUNO Y JEFFREY SACHS. *LA ESTANFLACIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL*. Trillas, México, 1991. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *DEFLATION: DETERMINANTS, RISKS AND POLICY OPTIONS. FINDINGS OF AN INDEPENDENT TASK FORCE*. FMI, Washington, 2003. ANNE ROMANIS BRAUN. "*INFLACIÓN Y ESTANFLACIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL*" en *FINANZAS Y DESARROLLO*. No. 3. DNP, Bogotá, septiembre, 1976. P. 30. Estanflación es situación que incorpora al mismo tiempo inflación con recesión, escenario impropio en el marco keynesiano, se experimentó por los países importadores de petróleo durante gran parte de las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI.

10 MICHAEL BRUNO Y JEFFREY SACHS. *LA ESTANFLACIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL*. Trillas, México, 1991. SABATINO A. FORINO. *ESTANFLACIÓN, DESARROLLO Y FINANZAS PÚBLICAS*. El Coloquio, Buenos Aires, 1982. ROBERT SÉLLER. "*RESERVAS INTERNACIONALES, DINERO E INFLACIÓN GLOBAL*" en *FINANZAS Y DESARROLLO*. No. 2. DNP, Bogotá, marzo de 1976.

11 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

que propugnan por reducir la demanda agregada. Por el contrario, cuando se origina situación en la que la oferta agregada excede a la demanda agregada, se debe recurrir a instrumentos expansionistas, que busca impulsar la demanda agregada. En conclusión, se proponen dos tipos de acciones para lograr los propósitos de estabilización interna: a) Gestiones contraccionistas y b) actuaciones expansionistas. Dentro del conjunto de instrumentos, dado que se refiere a entorno interno se debe recurrir al uso de la política fiscal y monetaria, que son de índole internos.

Medidas expansionistas: La acción de la política fiscal con propósito de expandir el circulante incorpora variadas acciones, que son analizadas de manera individual, pero la autoridad económica debe contemplar el escenario existente de forma global acorde con la propia coyuntura económica, Se destacan las siguientes acciones: Reducción de los impuestos, aumento del gasto público, incremento de la deuda pública externa[12] y manejo apropiado de la deuda pública interna[13]. De manera análoga, entre las medidas expansionistas de política monetaria se destacan: Aumento de la emisión primaria[14], disminución del encaje bancario[15], expansión de topes de cartera (ampliación de los cupos de créditos), reducción de la tasa de interés, rebaja a la tasa de redescuento, ampliación de los cupos de redescuento, incremento de las operaciones del mercado abierto (compra de bonos en el mercado abierto), reducción de depósitos previos a las importaciones, entre otras acciones. En general, suele ser controvertida la efectividad de los resultados de la política monetaria, dado que en circunstancias ocasiona efectos inversos a sus propuestos.

Medidas contraccionistas: Las políticas fiscal y monetaria en dirección contraria a la sugerida en el párrafo anterior, operan como instrumentos de contracción de la demanda agregada[16].

Recapitulando, cuando determinada sociedad afronta exceso de demanda agregada y tendencia inflacionaria se aconseja utilizar medidas contraccionistas mediante instrumentos de la política fiscal y monetaria. Contrario sensu, cuando afronta deficiencias de demanda agregada y propensión deflacionaria y desempleo coyuntural, cíclico o keynesiano, es decir, coyuntura recesionista, es aconsejable utilizar medidas expansionistas fiscales y monetarias.

Para solucionar los problemas de estabilización interna existen otros instrumentos de política económica y social diferentes a las políticas fiscal y monetaria, como son: Política de ingresos y salarios, políticas de control de precios y de calidades y cantidades de mercancías, política de empleo, acciones sectoriales

12 Algunos tratadistas consideran no procedente recurrir al endeudamiento con fines estabilizadores, en consideración a sus condiciones onerosas.

13 La deuda pública interna asume variadas modalidades: a) Deuda contraída con el *Banco de la República* (banca central), que al realizarse genera gran expansión, puesto que desde el punto de vista monetario equivale a emisión primaria; en el marco jurídico colombiano esta opción quedó limitada al requerirse la aprobación unánime de los miembros de la *Junta Directiva del Banco de la República*, por mandato de la *Constitución Política* (*artículos 371 a 373*); b) emisión de títulos de corto plazo (operaciones de mercado abierto), cuyo fin es congelar circulante, tiene efectos contraccionistas netos; c) emisión de bonos de desarrollo o de largo plazo, que en general buscan cubrir faltantes de presupuesto y, por tanto, tienen efectos expansionistas; d) deuda contraída con instituciones financieras, que buscan resolver problemas presupuestales y tienen efecto expansionista, mas sus efectos netos dependen de las condiciones del crédito; se incluyen las siguientes modalidades: Líneas ordinarias, que se otorgan dentro de la intermediación financiera, y líneas especiales, manejadas mediante fondos de fomento y dentro de la modalidad denominada de redescuento, las entidades estatales tienen acceso a algunos de estos fondos, se destacan: *Fondo de Inversiones Públicas, Fondo Financiero de Desarrollo Territorial (FINDETER), Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)*, *Fondo Eléctrico Nacional (FEN)*. Se debe aclarar que la mencionada en el literal a) incide directamente sobre la base monetaria, mientras las otras opciones generan expansión afectando al multiplicador bancario (oferta monetaria es igual a base monetaria -cantidad de circulante- por multiplicador -rapidez con que el dinero pasa entre agentes o usuarios). *Musgrave* en su libro *Hacienda Pública* (Capítulo XXIII) analizó diferentes tipos de deuda pública. Ver: RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. Capítulo XXIII.

14 La emisión primaria corresponde a la generación de dinero, es decir, que antes no se disponía en la sociedad. Por ello, el dinero nuevo debe contar con respaldo, se destacan en el esquema de curso forzoso (que reemplazó al patrón oro y al patrón dólar): Oro, otros metales preciosos, piedras preciosas, divisas -monedas extranjeras-, canasta de monedas (se resaltan los derechos especiales de giro -*DEG*-) y títulos valores.

15 El encaje bancario consiste en la inmovilización de porcentaje de los depósitos efectuados por los usuarios del sector financiero, con doble propósito: asegurar garantía a la sociedad y cumplir fines contraccionistas en coyunturas preocupantes de exceso de dinero en circulación. No obstante, durante la época de la bonanza cafetera de la década de los años setenta el gobierno de *López Michelsen* recurrió al denominado encaje marginal, consistente en que todo peso que excedía los depósitos existentes en el momento de su aplicación quedaba congelado en su totalidad.

16 La acción de la política fiscal para contraer la cantidad de dinero en circulación incluye: Aumento de tributos, disminución del gasto público, reducción de la deuda pública externa e uso adecuado de la deuda pública interna, es importante aclarar que por los costos que implica la deuda pone en duda la utilización de estos instrumentos para ejercer propósitos estabilizadores contraccionistas. De forma similar, entre otras acciones contraccionistas con política monetaria se relacionan: Reducción de la emisión primaria, ampliación del encaje bancario, disminución de los topes de cartera o cupos de créditos, aumento de la tasa de interés, descenso de los cupos de redescuento, incremento de la tasa de redescuento, recorte a las operaciones el mercado abierto o, más bien, venta de papeles en el mercado abierto, expansión de depósitos previos a las importaciones.

-agropecuarias, industriales, comerciales, edificadoras, etc.-.

2. ESTABILIZACIÓN EXTERNA

Independiente de la condición que ostente el país (industrializado o primer mundo, en proceso de desarrollo o segundo mundo y subdesarrollados o tercer mundo), la disponibilidad de divisas constituye factor esencial en su vida económica. Por ello, el Estado debe actuar para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos, que se presentan con inusitada frecuencia, por variaciones estacionales en los precios de productos de exportación o importación, por fenómenos estructurales asociados con las condiciones del aparato productivo o cíclicos relativos a variación (crecimiento o reducción) de la demanda interna, que incide de forma ineludible en aumento o disminución de las importaciones y las exportaciones.

La *balanza de pagos* está constituida por dos cuentas fundamentales: La balanza de cuenta corriente, que incluye balanza comercial (resultado de la relación de importaciones y exportaciones de bienes[17]), balanza de servicios (saldo de la referencia entre reintegros y giros por prestación de servicios[18]) y balanza de transferencias unilaterales (resultado de la correspondencia entre ingreso y egresos por donaciones). La balanza de cuenta de capital, que incorpora balanza de inversiones (resultado de comparar ingresos y egresos por entrada y salida de capitales de riesgo o capitales de largo plazo) y balanza de crédito (saldo de la relación entre reintegros y giros originado de empréstitos públicos y privados o capitales de mediano y corto plazo).

Al centrar la atención en la balanza de cuenta corriente, en lo relativo a las balanzas comercial y de servicios, se pueden presentar tres situaciones: 1. Importaciones inferiores a exportaciones ($M < X$), situación de superávit. 2. Importaciones superiores a las exportaciones ($M > X$), situación de déficit. 3. Exportaciones iguales a importaciones ($M = X$), situación de equilibrio.

Amplio superávit no es conveniente, porque tiende a generar diferentes problemas: Inflación importada, tendencia al ocio, mayor demanda por bienes que no se transan en los mercados internacionales, cambio en los precios relativos entre bienes comerciables y no transables, malgasto, exceso de endeudamiento aprovechando la situación favorable -se le presta a quien tiene capacidad económica-, etc.), que conduce al fenómeno denominado *enfermedad holandesa* en el mundo contemporáneo.

Amplio déficit es nocivo, puesto que genera tendencias recesivas, permite efectos negativos sobre el ahorro e inversión interna, ocasiona brecha en contra de la riqueza y el ingreso al interior de la economía, genera desangre de la actividad productiva al desviar los recursos disponibles al interior de la economía a financiar las importaciones -muchas innecesarias-, obliga a recurrir al endeudamiento para financiar requerimientos.

Al examinar el entorno coyuntural, las propensiones al cambio de las exportaciones y las importaciones dependen de las tendencias de cuatro variables: Precios internos (*Pi*), precios externos (*Pe*), ingresos internos (*Ii*) e ingresos externos (*Ie*)[19].

Al aumentar el ingreso exterior se incrementan las exportaciones y se reducen las importaciones, dado que los agentes en el exterior aumentan su demanda agregada, disminuyendo su excedente exportable (por tanto, se reducen las importaciones del país en referencia) y aumentando el consumo de bienes en el exterior (incrementa las exportaciones de ese país).

En analogía, al aumentar los grados de ingreso interno, disminuyen las exportaciones y aumentan las importaciones del país en consideración, al crecer la demanda agregada interna.

---

17 Comprende venta y compra de artículos, es decir, bienes de consumo, materias primas, insumos y bienes de capital).

18 Remuneración a factores productivos y otras erogaciones: Salarios, honorarios, arrendamientos, almacenaje, comisiones, intereses, ganancias, tributos, seguros, fletes, transporte de pasajeros, turismo, etc.

19 Se define: X = exportaciones, M = importaciones, Pi = precio interno, Pe = precio externo, Ii = ingreso interno e Ie = ingreso externo. Los efectos de las variaciones de Pi, Pe, Ii e Ie sobre X y M se establece acorde con las tendencias obtenidas en las derivadas parciales respectivas: $dX/dPi < 0$, $dX/dPe > 0$, $dX/dIi > 0$, $dX/dIe < 0$, $dM/dPi > 0$, $dM/dPe < 0$, $dM/dIi < 0$ $dM/dIe > 0$. Cuando la derivada parcial es mayor a cero expresa relación directa entre las variables contenidas. Contrario sensu, cuando la derivada parcial es menor a cero se expresa relación inversa.

Al aumentar el índice de precios internos crecen importaciones y decrecen exportaciones, dado que disminuye la capacidad competitiva del país en mención y se hace más atractiva la compra de productos importados para los consumidores nacionales.

Por el contrario y por razones análogas, al incrementase del nivel de precios externos, aumentan las exportaciones y disminuyen las importaciones.

Con base en los efectos que sobre exportaciones e importaciones causan las alteraciones en las variables mencionadas, el desequilibrio externo se corrige acorde con las siguientes acciones: En caso de existir déficit, deben utilizarse medidas de política fiscal y monetaria contraccionistas y en la eventualidad de acaecer situación de superávit debe recurrirse a instrumentos expansionistas. Sin embargo, las políticas cambiarias y de comercio exterior suelen ser más efectivas, por ejercer consecuencias directas sobre el sector externo.

De forma más expedita, se pueden ejercer acciones encaminadas a resolver los desajustes en el sector externo mediante el uso de políticas de comercio exterior y cambiario, acorde con el marco económico intervencionista. De esta forma, se precisan las siguientes acciones: A) Si existe déficit en las balanzas de cuenta corriente y de servicios (X < M), se aconseja a la autoridad económica promover las exportaciones y desincentivar las importaciones, mediante políticas de estímulos a exportaciones (incentivos tributarios y subsidios), barreras a las importaciones (aranceles y medidas para-arancelarias, como prohibiciones, cuotas, licencias o permisos previos, depósitos previos a importaciones, entre otros) y devaluar la moneda nacional frente a las divisas (esquema de tipo de cambio intervenido o fijado por la autoridad económica). B) Si se presenta superávit en las balanzas comercial y de servicios (X > M) se propone actuar en sentido contrario: Propugnar por restringir las exportaciones e impulsar las importaciones, mediante disminución de los estímulos a las exportaciones, reducción de las barreras a las importaciones y revaluación de la moneda nacional frente a las divisas. C) Si existe equilibrio en las balanzas comercial y de servicios (M = X) se propone no actuar, porque es la situación anhelada, dado que no repercute de forma negativa sobre las condiciones internas de la economía.

3. COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN INTERNA Y EXTERNA

3.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Meade[20] precisó que la coordinación de la política de estabilización interna con la política de equilibrio de la balanza de pagos (estabilización externa), constituye aspecto esencial en el manejo de los instrumentos y metas de la política económica, en consideración a la presencia de múltiples eventos posibles en los ámbitos interno y externo. En el entorno interno se pueden presentar situaciones de inflación, deflación o equilibrio, y en el contexto externo se pueden generar situaciones de superávit, déficit o equilibrio en la balanza de pagos.

El rectángulo no. 5.1 ilustra los sucesos posibles que se pueden presentar al armonizar las situaciones externa e interna posibles.

20 JAMES EDWARD MEADE. *A NEOCLASSICAL GROWTH MODEL*. Oxford University Press, New Jersey, 1961 (versión española: JAMES EDWARD MEADE. *UNA TEORÍA NEOCLÁSICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976). JAMES EDWARD MEADE. *EL BALANCE DE PAGOS*. El Ateneo, Buenos Aires, 1976. JAMES EDWARD MEADE. *PROBLEMAS DE UNA UNIÓN ECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1957. JAMES EDWARD MEADE. *LA TEORÍA DE LAS UNIONES ADUANERAS*. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1957. JAMES EDWARD MEADE. *EFICIENCIA, JUSTICIA Y PROPIEDAD*. Tecnos, Madrid, 1972.

RECTÁNGULO No. 5.1				
Escenario Externo	Horizonte Interno	DA > OA (INFLACIÓN)	DA = OA (EQUILIBRIO)	DA < OA (RECESIÓN)
X > M	(SUPERÁVIT)	1	2	3
X = M	(EQUILIBRIO)	4	5	6
X< M	(DÉFICIT)	7	8	9

En las casillas 3, 5 y 7 se presentan situaciones en las que coinciden las medidas recomendables para asegurar los equilibrios interno y externo, es decir, son consistentes las acciones de política fiscal y monetaria requeridas. En el compartimiento 3 se observa recesión interna concomitante con superávit en la balanza de pagos, entornos para los que se aconseja utilizar medidas expansionistas. En la casilla 7 se aprecia inflación interna conexa con déficit en la balanza de pagos, contextos que requieren uso de medidas contraccionistas. En el rectángulo 5 existe equilibrio en ambos campos (externo e interno), situación deseable en la economía, por ello debe propugnarse por conservar los equilibrios existentes.

En otros rectángulos se presentan conflictos entre la dirección que debe seguir la política de estabilización externa y la que debe asumir la política de estabilización interna. Así, por ejemplo, en la casilla 9 la circunstancia interna aconseja expansión económica para combatir la recesión y atenuar las tendencias al desempleo coyuntural y a la deflación, pero dicha expansión económica conduce a agudizar el déficit de la balanza de pagos, que en cambio requiere aplicación de contracción económica. Frente a este conflicto de políticas, se debe acudir a la máxima de *Tinbergen*[21], expuesta en el capítulo I, que expresa el requerimiento de utilizar mayor número de instrumentos frente a determinado número de metas de política económica. Además, es aconsejable recurrir a los instrumentos más relacionados o apropiados con determinados fenómenos. Así, se recomiendan medidas internas (política fiscal y monetaria) para solucionar problemas internos e instrumentos externos (políticas de comercio y finanzas internacionales y cambiarias) para atender dificultades externas. Así, se debe combinar las políticas fiscal y monetaria con las políticas de comercio y finanzas internacionales y cambiarias (revaluación o devaluación de la moneda, según el caso), acorde con el principio de eficiencia de los instrumentos de política económica. A continuación se describe para cada situación posible las recomendaciones aconsejadas por la ortodoxia económica:

Casilla 1: Se presenta en el entorno externo superávit y en el contexto interno inflación. Para atender el superávit externo se recomienda expansión económica y para solucionar la inflación se sugiere contracción económica. Debido a que las direcciones de las dos políticas son incompatibles, es necesario proponer otro método de solución. Así, se recomienda ejercer contracción para resolver el problema interno y revaluación cambiaria, reducción de estímulos a exportaciones y disminución de barreras a importaciones para mitigar el superávit externo.

Cuadro 2: En el ámbito externo existe superávit, para lo que se propone utilizar políticas expansionistas y en el contorno interno nada, porque hay equilibrio. Debido a que los instrumentos aconsejables para atender las dos situaciones son incongruentes, es recomendable explorar otras opciones. De esta forma, se sugiere impulsar revaluación cambiaria, reducción de estímulos a exportaciones y disminución de barreras a importaciones para corregir el desequilibrio externo y no ejercer acciones con políticas monetarias y fiscales internas para mantener el equilibrio interno.

Cuadrado 3: En el contexto externo existe superávit y en el campo interno depresión, es decir, los instrumentos para solucionar ambas situaciones son compatibles, dado que se requiere ejercer políticas expansionistas para una y otra situación.

Casilla 4: En el campo externo se presenta equilibrio y en el ámbito interno inflación. Los instrumentos

21 JEAN TIBERGEN. *POLÍTICA ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

requeridos en esta circunstancia son discordantes, dado que para solucionar la inflación debe acudirse a políticas contraccionistas y se debe procurar mantener el equilibrio en el sector externo. Debido a la incompatibilidad de dichas medidas, debe ejercerse contracción en el sector interno y, para evitar que esta medida conduzca a superávit en balanza de pagos, se aconseja efectuar revaluación cambiaria, reducir estímulos a exportaciones y disminuir barreras a importaciones.

Cuadratura 5: En ambos casos, entorno externo y contorno interno, coinciden en situaciones de equilibrio, por ello las gestiones requeridas son compatibles, es necesario propenderse por mantener los equilibrios existentes. Esta es la situación ideal en la economía.

Marco 6: Existe equilibrio en el sector externo y recesión en el contexto interno. Las medidas requeridas para estas situaciones son incongruentes. Así, debe recurrirse a acciones expansionistas para corregir la recesión (deflación y desempleo coyuntural). Decisión que genera déficit en la balanza de pagos, que se hace necesario contrarrestarse con devaluación de la moneda nacional frente a la divisa, incremento de estímulos a exportaciones y aumento de barreras a importaciones.

Casilla 7: Se presenta déficit en la balanza de pagos e inflación interna. Las políticas requeridas son compatibles y debido a ello, la solución es adoptar instrumentos de contracción económica para ambos propósitos.

Cuadro 8: Hay equilibrio en el campo interno y déficit en la balanza de pagos. Lo primero requiere mantener el equilibrio, mientras que lo externo solicita utilizar instrumentos contraccionistas. Las acciones son antagónicas, por lo que debe impulsarse otra alternativa. Así, en el entorno interno debe conservarse el equilibrio y en el ámbito externo debe procurarse devaluación cambiaria, incremento de estímulos a exportaciones y aumento de barreras a importaciones.

Cuadrado 9: En este caso existe recesión al interior del país y déficit en la balanza de pagos. Para corregir tales problemas, se requiere efectuar expansión para atender los requerimientos internos y contracción para mitigar el contexto externo. Se aprecia que las medidas requeridas son discordantes. Debido a ello, la autoridad económica debe seguir la siguiente pauta: Ejercer expansión para corregir la dificultad interna y devaluar, ampliar estímulos a exportaciones y acrecentar barreras a importaciones externas para solucionar el problema externo.

Es evidente atender el principio de coordinación de la política económica (ver capítulo I). Tal como lo mencionaron *Dernburg* y *McDougall*: "Una cosa es afirmar que la política debiera estar coordinada y otra cosa completamente distinta es lograr la coordinación en la práctica. Aunque las dependencias que controlan diversos instrumentos tengan las mejores intenciones y estén dispuestas a coordinar sus actividades, los resultados pueden no ser óptimos, porque en la práctica se desconoce la forma exacta de las ecuaciones del sistema y sus soluciones de equilibrio. Entonces, la cuestión es que se puede proyectar regla empírica que permita a la política impulsar al sistema hacia el logro de sus metas, aun cuando la información necesaria para resolver las ecuaciones simultáneas antes de tiempo, sea insuficiente. Para comprender el problema presente y su solución, se considera el análisis tan conocido de *Mundell*, relativo al problema de reconciliar el empleo pleno con el equilibrio de la balanza de pagos, acorde con tipos fijos de cambio"[22].

En el gráfico 5.1, la línea FF´ denominada curva de equilibrio externo, representa los puntos donde se igualan tasas de interés y superávit presupuestales, a nivel de ingreso en situaciones de pleno empleo y equilibrio en la balanza de pagos. Esta curva tiene inclinación negativa porque aumento en la tasa de interés, al reducir los flujos de capital hacia el exterior y disminuir los gastos internos y, por tanto, las importaciones, mejora la posición de la balanza de pagos. En cambio, disminución del superávit presupuestal, elevando los gastos internos y, por ende, las importaciones, conduce a la balanza de

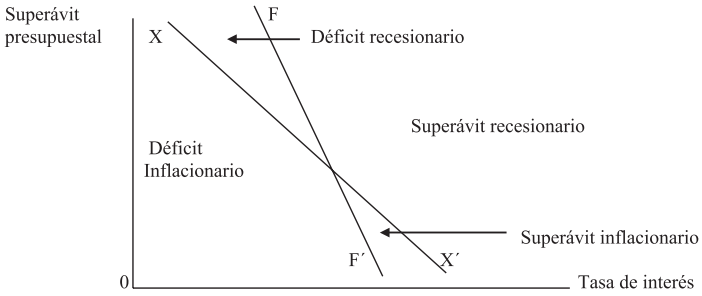
22 THOMAS FREDERICK DERNBURG Y ROBERT DUNCAN MACDOUGALL. *MACROECONOMÍA: MEDICION, ANALISIS Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AGREGADA*. Diana, México, 1975. Pp. 226, ss. ROBERT ALEXANDER MUNDELL. "*THE APPROPRIATE USE OF MONETARY AND FISCAL POLICY FOR INTERNAL AND EXTERNAL STABILITY*" en *INTERNATIONAL MONETARY FUND STAFF PAPERS*. Vol. IX, no. 1. International Monetary Fund, Washington, 1962. Pp. 70-79. [reimpreso en: ROBERT ALEXANDER MUNDELL. "*THE APPROPRIATE USE OF MONETARY AND FISCAL POLICY FOR INTERNAL AND EXTERNAL STABILITY*" en *READINGS IN MONEY, NATIONAL INCOME AND STABILIZATION POLICY* de WARREN LOUNSBURY SMITH Y RONALD L. TEIGEN. Richard D. Irwin, Homewood, 1965].

pagos en desventaja. En cualquier punto de la curva, incremento de la tasa de interés causará superávit externo, que deberá ser compensado con reducción del superávit presupuestal con el fin de restablecer el equilibrio. Los puntos superiores y a la derecha de la curva de equilibrio externo, representan superávit de la balanza de pagos, mientras que los puntos por debajo y a la izquierda de la misma representan déficit de la balanza de pagos.

Representación similar se aplica a condiciones de equilibrio interno. La línea XX´, denominada curva del equilibrio interno, está conformada por los puntos en donde coinciden tasas de interés y superávit presupuestales, permitiendo continuo equilibrio a pleno empleo en el mercado de bienes y servicios. A lo largo de esta curva, el producto a pleno empleo es igual a la demanda agregada. Así, la demanda interna por productos domésticos es igual al producto en condiciones de pleno empleo menos exportaciones.

Pero, como estas y el producto a ocupación plena están dados, el equilibrio requiere que la demanda interna por productos domésticos sea constante, que implica que el gasto sea también constante. La línea XX´ debe poseer, por tanto, inclinación negativa, dado que incrementos en la tasa de interés deben corresponder a bajas en el superávit presupuestal para mantener el gasto interno constante[23]. Es decir, aumento en la tasa de interés disminuye la demanda agregada; por ello, para mantener el equilibrio (igual demanda agregada) el Estado debe aumentar gasto público o reducir tributos, es decir, menguar el superávit presupuestal. La parte superior de la línea expresa recesión económica, por presentarse condiciones fiscales y monetarias restrictivas de la demanda agregada; contrario sensu, la parte inferior de la línea denota inflación.

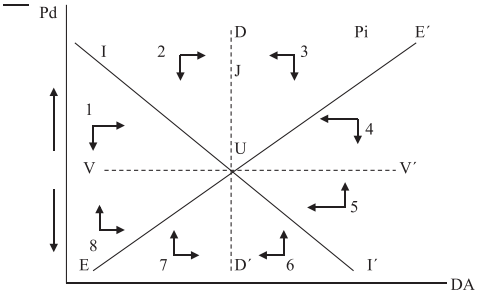
GRÁFICO 5.1



3.2 AJUSTES DE LA TASA DE CAMBIO

En el gráfico 5.2 se ilustra las situaciones posibles en relación con el equilibrio interno frente al externo en determinada economía. En el eje de las abscisas se representa la situación interna y en el eje de las ordenadas la relación de precios internacionales y domésticos, que sirve de indicador de la posible variación de la tasa de cambio (revaluación de la moneda genera descenso de la relación Pi/Pd, lo inverso sucede con la devaluación).

GRÁFICO 5.2



23 THOMAS FREDERICK DERNBURG Y ROBERT DUNCAN MACDOUGALL. *MACROECONOMÍA: MEDICION, ANALISIS Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AGREGADA*. Id.

La curva II´ representa los puntos del equilibrio interno a distintos niveles de demanda agregada y tipos de cambio; es evidente que su pendiente es negativa, porque mayor grado de demanda agregada es consistente internamente con menor nivel de exportaciones y mayor grado de importaciones (menor valor de la relación Pi/Pd).

La curva EE´ representa los puntos de equilibrio de la balanza de pagos a distintos niveles de tipo de cambio y demanda agregada; su pendiente es positiva, por cuanto para sostener el equilibrio de la balanza de pagos se necesita tasa de cambio más competitiva cuanto mayor sea el nivel de demanda agregada doméstica (a mayor demanda agregada mayor es el valor de la relación Pi/Pd).

La línea punteada DD´ separa las situaciones de recesión e inflación. Los puntos que están a la derecha de DD´ representan situación inflacionaria (exceso de demanda agregada), contrariamente los que están a la izquierda representan situación recesiva (deficiencias de demanda agregada).

La línea VV´ separa las situaciones déficit y superávit de la balanza de pagos. Los puntos que se encuentran por debajo de la línea VV´ representan situación de déficit de la balanza de pagos; por el contrario, los que se encuentran por encima representan situación de superávit de la balanza de pagos.

Sólo en el punto U armonizan los equilibrios interno y externo. De forma simultánea se presenta estabilización interna y estabilización externa. En los puntos de las líneas VV´ y DD´ es fácil llevar a cabo las políticas, pues se dispone equilibrio externo o interno respectivamente. Por ejemplo, en el punto J hay equilibrio interno, por lo que sólo se tendría que mover sobre la línea DD´ hacia abajo hasta alcanzar el punto U.

En los cuadrantes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, hay que recurrir indistintamente a políticas cambiarias y de comercio exterior (externas) y políticas monetarias y fiscales (internas) para alcanzar al punto de equilibrio U, tal como se describe en el gráfico. Por ejemplo, en el cuadrante 1 hay que ejercer políticas expansionistas para solucionar la situación de recesión interna y la situación de superávit de la balanza de pagos, también el tipo de cambio podrá a revaluarse e impulsarse disminución de exportaciones y aumento de importaciones. En los otros cuadrantes se presentan situaciones diferentes, cuyas soluciones se indican con las manecillas respectivas.

C. MODELOS DEL MULTIPLICADOR

Existe especial interés por analizar y evaluar la política presupuestal con propósitos estabilizadores. En especial, interesa estudiar los efectos de la política del gasto público y de los tributos sobre el empleo y la variación del índice de precios en la economía. No obstante, los enfoques y los resultados del análisis están sujetos a los supuestos utilizados para la interpretación de la economía agregada. Así, al percibirse la economía desde la óptica de los *clásicos* se tendrán apreciaciones disímiles que al interpretarla a la luz de *Keynes*[24]. Acorde con lo precisado por *Richard Musgrave*: "Se ha hecho costumbre hacer distinción entre el *sistema clásico*, el *sistema keynesiano* y distintas combinaciones de los dos"[25].

1. DIFERENCIAS ENTRE CLÁSICOS Y KEYNES

Las principales diferencias que se pueden puntualizar de estos dos sistemas son las siguientes:

24 JOHN RICHARD HICKS. "*KEYNES Y LOS CLÁSICOS: UNA POSIBLE INTERPRETACIÓN*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD MÜELLER. CECSA, Barcelona, 1974. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*LA MATEMÁTICA ELEMENTAL DE LA DETERMINACIÓN DE LA RENTA*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD MÜELLER. CECSA, Barcelona, 1974. FRANCO MODIGLIANI. "*THE MONETARY MECHANISM AND ITS INTERACTION WITH REAL PHENOMENAL*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 45. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1963. Pp. 79-107 [Traducido por ENRIQUE LOW MURTRA: FRANCO MODIGLIANI. "*EL MECANISMO MONETARIO Y SU INTERACCIÓN CON EL FENÓMENO REAL*". Mimeógrafo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970]. FRANCO MODIGLIANI. *ADVENTURES OF AN ECONOMIST*. Texere, New York, 2001. FRANCO MODIGLIANI. *THE COLLECTED PAPERS OF FRANCO MODIGLIANI* de ANDREW B. ABEL Y SIMON JOHNSON. MIT Press, Cambridge, 1980 (Vol. I), 2005 (Vol. VI).

25 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. P. 429.

Para los *autores clásicos* el consumo es función de la tasa de interés y del ingreso disponible. Para *Keynes* el consumo depende únicamente del ingreso disponible.

Clásicos	*Keynes*
C = C(Y - T, r)	C = C(Y - T)

Donde: C = Consumo, Y - T = Ingreso disponible[26], r = Tasa de interés, dC/dY = Propensión marginal al consumo

Para los *clásicos*, quienes idearon la teoría cuantitativa del dinero, consideraron que la demanda por dinero depende únicamente del ingreso, pues sólo reconocieron la demanda por dinero para transacciones. Mientras *Keynes* consideró que depende del ingreso y de la tasa de interés. Así, *Keynes*[27] sostuvo que parte de la demanda por dinero se dirige a transacciones, previsión y a fines especulativos (denominada preferencia por liquidez).

Clásicos	*Keynes*
MV = PT o M = kY	M/P = m(Y, r)

Donde: M = Demanda por dinero, V = Velocidad del dinero, P = Precios, T = Volumen de transacciones, k = Inverso de la velocidad del dinero, Y = Ingreso, M/P = Oferta real de dinero, r = Tasa de interés, m(Y, r) = Demanda real por dinero.

Coinciden *clásicos* y *Keynes* que la inversión depende o es función de la tasa de interés y del ingreso. Los *clásicos*[28] la identificaron como función tasa de retorno (la tasa de interés es el pago por posponer el consumo). En cambio, *Keynes*[29] la denomina eficiencia marginal del capital, que incorpora el retorno del capital (rendimiento de la inversión) para reponer los costos de los fondos e incluye expectativas sobre ese retorno para los inversionistas, que es de carácter subjetivo y de índole aleatorio. Los *clásicos* consideran a la inversión en función del ingreso y de la tasa de interés [I=I(Y, r)]. *Keynes* consideró a la inversión en función del ingreso y la tasa de interés, pero incluyó novedoso componente, la inversión autónoma (I*), que otorga pocas posibilidades a la tasa de interés de ejercer ajustes al mercado de bienes.

Clásicos	*Keynes*
I = I (Y, r)	I = I (Y, r*) + I*

Donde: I = Inversión, Y = Ingresos, r = Tasa de interés (tasa de retorno), r* = Tasa de interés (eficiencia marginal del capital), I* = Inversión autónoma.

Otra diferencia entre los *clásicos*[30] y *Keynes*, radica en la interrelación entre las variables reales (corriente de bienes) y las variables monetarias (corriente de pagos). Sugirió *Harry Johnson*[31] que los *clásicos* aceptaban la dicotomía entre el mundo de las variables monetarias y el mundo de las variables reales. En su interpretación "el dinero es un velo"[32]; cuando aumenta la cantidad de dinero no se afectan las variables reales, sólo se afecta el índice de precios. La preferencia por la liquidez de *Keynes*, así como todo su planteamiento, conducen a probar clara interacción entre las variables reales y las variables monetarias. La variación de la cantidad de dinero en circulación afecta los niveles de empleo agregado de la economía.

---

26 *Ingreso disponible* es igual a *ingreso total* (*Y*) menos *tributos* (*T*)

27 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

28 IRVING FISHER. *THE THEORY OF INTEREST*. MacMillan Company, Nueva York, 1930.

29 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Op. cit.

30 ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY IN PUBLIC FINANCE*. MacMillan, London, 1951. IRVING FISHER. *THE THEORY OF INTEREST*. MacMillan Company, Nueva York, 1930.

31 HARRY JONSON. *ENSAYOS DE ECONOMÍA MONETARIA*. Amorrortu, Buenos Aires, 1967. Ver también: WARREN LOUNSBURY SMITH. "*UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL SISTEMA KEYNESIANO*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD M*ÜELLER*. CECSA, Barcelona, 1974.

32 ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY IN PUBLIC FINANCE*. ARTHUR CECIL PIGOU. *THE ECONOMICS OF WELFARE*. MacMillan, Londres, 1932. ARTHUR CECIL PIGOU. *A STUDY IN PUBLIC FINANCE*. ARTHUR CECIL PIGOU. *THE POLITICAL ECONOMY OF WAR*. MacMillan, New York, 1921. ARTHUR CECIL PIGOU. *WEATH AND WELFARE*. MacMillan, Londres, 1912.

Existen otras diferencias precisas y apreciables entre los *modelos clásico* y *keynesiano*, se destacan: a) El *modelo clásico* se desplegó en consideración de estructura de mercado de competencia perfecta; mientras *Keynes* concibió proclividad a mercados imperfectos. b) Para los *clásicos* existían tendencias a ajustes entre la oferta y la demanda, que aseguraban la presencia de equilibrios económicos y pleno empleo, por lo que consideraban que no era indispensable la acción estatal. Para *Keynes* en el mundo real se presentaban situaciones de desequilibrio entre la demanda agregada y la oferta agregada, que ocasionaban desajustes en la economía, por lo que defendía la intervención del Estado; en su concepción existía demanda absoluta, correspondiente a la sumatoria de la demanda efectiva más la demanda potencial. c) Los *clásicos* trabajaron su modelo en tres bloques separados: Mercado laboral, mercado de bienes y mercado de dinero. Mientras que *Keynes* integró el proceso económico, armonizando el mercado de bienes (IS) con el mercado de dinero (LM), estableciendo tratamiento independiente al mercado de trabajo. d) Para los clásicos los precios son flexibles, mientras que para *Keynes* son rígidos, dependiendo de la relación entre la demanda agregada y la oferta agregada y del mercado monetario, pero nunca del mercado de trabajo. e) Los *clásicos* supusieron que la información es completa y simétrica, mientras que *Keynes* la estimó incompleta y asimétrica. f) Para los *clásicos* los salarios reales eran flexibles en el mercado laboral, que conducía a pleno empleo, convencidos que el desempleo sólo se presentaba de forma voluntaria. Para *Keynes* los salarios nominales y reales eran rígidos y comulgaba con la existencia de desempleo involuntario. g) Los autores clásicos expresaron que los agentes económicos disponían perfecto conocimiento del mercado, aspecto controvertido por *Keynes*. h) Para los *clásicos* existía demanda por dinero estrictamente para ejercer motivos de transacción; mientras *Keynes* defendió tres funciones del dinero: Transacción, previsión o prevención y especulación. i) Los *clásicos* argumentaron la opción de sustituir factores productivos en los procesos productivos y sustituir bienes y servicios para satisfacer necesidades con el consumo. Para *Keynes* no existía esa posibilidad, excepto que los factores productivos y bienes sean sustituibles. j) Los *autores clásicos* aseveraron que el mercado se ajusta mediante sus propias fuerzas, auspiciando el equilibrio inmediato en el mercado, por lo que no se requiere mediación estatal. *Keynes* concluyó que la actividad económica se caracteriza por desajustes, imperfecciones y desequilibrios, que hacen imperiosa la acción estatal, mediante uso de instrumentos de política económica, con el fin de asegurar la armonía en el proceso económico.

En el mundo contemporáneo se han establecido esquemas macroeconómicos que combinan las hipótesis del *modelo clásico* con las del *modelo keynesiano*. De esta forma, las variables consumo, demanda por dinero, ahorro e inversión dependen de la tasa de interés y del ingreso.

A continuación se presentan algunos modelos sobre el multiplicador del gasto público y de los impuestos.

2. PRIMER MODELO DEL MULTIPLICADOR

$$Y = C + G + 1 \quad (1)$$

$$C = a + bYd \quad (2)$$

$$Yd = Y - T \quad (3)$$

Donde: Y = ingreso antes de tributos (visto desde el punto de vista del gasto), C = consumo, G = gasto público, I = inversión, a = parámetro (consumo autónomo), b = propensión marginal al consumo ($0 < b < 1$), Yd = ingreso disponible, T = tributos.

Reemplazado (3) en (2):

$$C = a + b(Y - T) \quad (4)$$

Reemplazando (4) en (1):

$$Y = a + b(Y - T) + G + I$$

$$Y = a + bY - bT + G + I \quad (5)$$

Agrupando términos tenemos:

$Y - bY = a - bT + G + I$ (6)

$Y(1 - b) = a - bT + G + I$ (7)

$Y = a - bT + G + I / (1 - b)$ (8)

Esta última ecuación es útil para analizar los impactos en la política fiscal.

¿Qué ocurre si se elevan los impuestos, si se deja constante el gasto público y la inversión?

$dY/dT = ?, DG = 0, dI = 0$

Donde: dY = variación en el ingreso, dG = variación en el gasto público, dT = variación en los tributos, dI = variación en la inversión.

Derivando la ecuación (8), se obtiene:

$dY = -bdT / (1 - b)$

$dY/dT = - b / (1 - b)$

Al aumentar los impuestos, disminuye la demanda agregada en proporción igual a: - b / (1 - b).

Ejercicio: Si b = 0.7 ($0 < b < 1$), ¿cómo cambia la demanda agregada al aumentar los impuestos en 10 puntos?

$dY/dT = - b/(1 - b) = -0.7/(1-0.7) = - 0.7/0.3 = - 2.33$

Si el impuesto aumenta en 10 puntos, entonces:

$dY = - 2.33.dT = - 23.3$

La demanda agregada disminuye en 23.3.

¿Qué ocurre cuando se eleva el gasto público y se dejan constantes los impuestos?

$dY/dG = ?, dT = 0, dI = 0$

De la ecuación (8) se puede obtener: $dY = dG / (1 - b)$

$dY/dG = 1 / (1 - b)$

Este resultado es el *multiplicador keynesiano del gasto público*, que indica que aumento en el gasto público conduce a aumento más que proporcional en la demanda agregada.

Ejercicio: Si b = 0.7 ($0 < b < 1$) y se aumenta el gasto público en 10.

$dY/dG = 1 / (1 - b) = 1/0.3$

Si aumenta el gasto público en 10, se obtiene:

$dY/10 = 1/(1-0.7)$

$dY = 10/0.3 = 33.33$

Cuando se aumenta el gasto público en 10 puntos, siendo b igual a 0.7, la demanda agregada aumenta en 33.33.

c. ¿Qué ocurre cuando se incrementan los impuestos y el gasto público en igual proporción?

dG = dT (presupuesto balanceado: Igual aumento en gastos públicos y tributos), dI = 0.

Al considerar estos supuestos, y aplicarlos a la ecuación (8), se obtiene:

$dY = (-bdT + dG) / (1 - b)$

Dado que dT = dG, se tiene: dY = (dG - bdG) / (1 - b)

dY = (1 - b) dG / (1 - b)

Por tanto: dY = dG

Si se aumentan el gasto público y los tributos en 10 unidades, se obtendrá que la demanda agregada se incremente en la misma cantidad. Este es el llamado multiplicador del presupuesto balanceado, que indica que si se varían los impuestos y el gasto público en la misma proporción, la demanda agregada también aumentará en la misma proporción que varían estas dos variables inmersas en el presupuesto público. Ello ocurre porque el gasto público tiene efecto expansionista más amplio que el efecto contraccionista de los tributos.

Conclusiones al primer modelo: 1. El multiplicador del impuesto es inverso con respecto de la demanda agregada. 2. Es menor el multiplicador del impuesto que el multiplicador del gasto público. 3. Al aumentar los tributos disminuye la demanda agregada, y al aumentar el gasto público se incrementa la demanda agregada. 4. Aumento en el gasto público en igual proporción que en los tributos, origina incremento igual en la demanda agregada.

3. SEGUNDO MODELO DEL MULTIPLICADOR

$Y = C + G + I$ (1)

$C = a + bYd$ (2)

Yd = Y - T, donde: T = tY

Entonces, Yd = Y - tY = (1 - t) Y (3)

Donde: Y = ingreso antes de tributos, C = consumo, G = gasto público, I = inversión, T = impuesto (porcentaje del ingreso), t = tasa impositiva (porcentaje aplicado al ingreso), a = parámetro (consumo autónomo), b = propensión marginal al consumo ($0 < b < 1$), Yd = ingreso disponible.

I = I, G = G

Reemplazando (3) en (2):

C = a + b (1 - t) Y (4)

Reemplazando (4) en (1):

Y = a + b (1 - t) Y + G + I (5)

Y - b (1 - t) Y = a + G + I (6)

Y = (a + G + I) / [1 - b (1 - t)] (7)

¿Qué ocurre cuando varía únicamente el gasto público?

dG = dG, dt = 0, dY/dG = ?

Reemplazando valores en la ecuación (7) se tiene:

dY = dG / 1 - b (1 - t)

dY/dG = 1 / [1 - b (1- t)]

Ejercicio:

Si b = 0.7 ($0 < b < 1$)), y t = 0.1 ($0 < t < 1$)

Se tiene:

dY/dG = 1 / 1 - 0.7 (1 - 0-1) = 1 / 1 - 0.7(0.9) = 1 / 1 - 0.63 = 1 / 0.37 = 2.7

Al aumentar el gasto público en 10, la demanda agregada crece en 27, es decir:

$dY = dG/(1 - 0.63) = 10/0.37 = 27$

Hay relación directa entre el gasto público y el ingreso.

¿Qué ocurre con la demanda agregada, cuando varían únicamente los tributos?

$dt = dt$, $dG = 0$, $dI = 0$, $dY/dt = ?$

Reemplazando estos supuestos en la ecuación (7) se tiene:

$Y = (a + G + I) / [1 - b (1 - t)] = (a + G + I) / [(1 - b + bt)]$

Si $A = a + G + I$, entonces $Y = A / (1 - b + bt)$

$dY/dt = (1 - b + bt)dA - Ad(1 - b + bt) / (1 - b - bt)^2$

Lo que conduce a la siguiente solución:

$dY = dt(1 - b + bt)dA - Ad(1 - b + bt)dt /(1 - b - bt)^2$

$dA = 0$, $db = 0$, $dt / dt = 1$

$dY = -bA/(1 - b - bt)^2 = A/(1 - b - bt)^2 \times -b/(1 - b - bt)^2 = -b/(1 - b - bt)^2$

Dado que: $A/(1 - b - bt)^2 = 1$

Al cambiar términos, se tiene:

$dY/Y = -bdt/[1 - b (1 - t)]$

Ejercicio: Si se modifica t de 0.10 a 0.11 y además b = 0.7, se obtienen los siguientes resultados sobre la demanda agregada:

$dY/Y = -0.7(0.01)/[1-0.7(1-0.1)] = -0.7(0.01)/[1-0.7(0.9)] = -0.007/[1-0.63] = -0.007/0.37 = -1.89\%$

Al aumentar el impuesto a la renta en un punto (de 10% a 11%), la demanda agregada disminuye en 1.89%, si b es igual a 0.7.

Con este mismo modelo se pueden apreciar otros efectos en relación con la variación de la política presupuestal sobre la demanda agregada. Por ejemplo, se puede observar cambio en los impuestos, equivalente en su variación global de recaudo al aumento del gasto público. En este caso, también hay un efecto neto del aumento en la demanda agregada, que el lector podrá comprobar utilizando la ecuación (5) anteriormente formulada.

4. TERCER MODELO DEL MULTIPLICADOR

El modelo económico descrito considera a la inversión como variable exógena; sin embargo, puede variarse este modelo considerando que la inversión es función del ingreso disponible, tal como se describe en el siguiente sistema.

$Y = C + I + G$ (1)

$C = a + b.Yd$ (3)

$I = \alpha + \beta.Yd$ (2)

$Y = a + b.Yd + \alpha + \beta Yd + G$ (4)

$Y = A + (b+\beta).Yd + \alpha + G$ (5)

Como: $Yd = Y - T$

$Y = a + (b+\beta).(Y-T) + \alpha + G$ (6)

Donde: Y = ingreso antes de tributos, C = consumo, G = gasto público, I = inversión, T = impuesto (porcentaje del ingreso), a = parámetro (consumo autónomo), b = propensión marginal al consumo ($0 < b < 1$), α = parámetro (inversión autónomo), β = propensión marginal al invertir ($0 < \beta < 1$), Yd = ingreso disponible.

$$Y = a + (b+\beta)Y - (b+\beta)T + \alpha + G \qquad (6')$$

$$Y - (b+\beta)Y = a - (b+\beta)T + \alpha + G \qquad (7)$$

$$Y[1 - (b+\beta)] = a - (b+\beta)T + \alpha + G \qquad (8)$$

$$Y = a - (b+\beta)T + \alpha + G / 1 - (b+\beta) \qquad (9)$$

¿Qué ocurre con la demanda agregada al modificar el gasto público, si se mantienen las otras variables constantes?

En esta situación $dG = dG$, $dT = 0$

$dY/dG = ?$

Al observar la ecuación (9) del presente modelo se tiene:

$dY = dG / [1 - (b + \beta)]$

$dY/dG = 1 / [1 - (b + \beta)]$

Como $(b+\beta)$ es menor que uno y mayor que cero, se colige que la demanda agregada aumenta más que el gasto público. Es decir, existe multiplicador perfecto análogo al que se comprobó ante.

b. ¿Qué ocurre con la demanda agregada cuando se modifica el impuesto, dejando constantes las otras variables?

$dT = dT$, $dG = 0$, $dY/dT = ?$

Al observar la ecuación (9) se aprecia:

$dY = -(b + \beta).dT / 1 - (b + \beta)$

$dY/dT = -(b + \beta) / 1 - (b + \beta)$

Se deduce que la relación entre impuestos y la demanda agregada es inversa, pero el efecto contraccionista de los impuestos es menor que el efecto expansionista del gasto público, si ambos se incrementan en la misma proporción.

c. ¿Qué ocurre con la demanda agregada, cuando varían en proporción igual los impuestos y el gasto público?

$dT = dG$, $dY/dG = ?$ $dY/dT = ?$

Al observar de nuevo la ecuación (9) se tiene:

$dY = [-(b+\beta).dt + dG] / [1 - (b+\beta)]$

Dado que: $dG = dT$

$dY = [-(b + \beta).dT + dT] / [1 - (b + \beta)]$

$dY/dT = [- (b + \beta) + 1] / [1 - (b + \beta) = 1]$

$dY = 1$

$dY = dG = dT = 1$

Con la anterior demostración, se concluye que al incrementar el gasto público, no obstante esté completamente compensado con incremento igual en impuestos, produce efecto expansionista neto.

5. CUARTO MODELO DEL MULTIPLICADOR

En modelo que se estudiará a continuación utiliza *supuestos clásicos* y *keynesianos*:

$Y = C + I + G$	(1)	Ecuación de la demanda agregada
$C = a + b(Yd) - c(i)$	(2)	Función consumo[33]
$Yd = Y - T$	(3)	Función ingreso disponible[34]
$I = \propto + \beta\ Yd - \Upsilon\ i$	(4)	Función inversión[35]
$Md = kY - hi + E$	(5)	Función demanda por dinero[36]
$Mo = Md$	(6)	Función oferta monetaria[37]

Reemplazando en la ecuación (1) los valores de (2) y (4) se obtiene:

$$Y = a + b\ [Y - T] - ci + \propto + \beta\ [Y - T] - \Upsilon\ i + G \qquad (7)$$

Donde: Y = ingreso antes de tributos, C = consumo, G = gasto público, I = inversión, T = impuesto (porcentaje del ingreso), t = tasa impositiva (porcentaje aplicado al ingreso), a = parámetro (consumo autónomo), b = propensión marginal al consumo ($0 < b < 1$), c = efectos sobre el consumo por especular, Yd = ingreso disponible [Y - T], i = tasa de interés, Υ = efectos sobre la inversión por especular, Md = demanda por dinero, kY = demanda por dinero para transacción y previsión, hi = demanda por dinero para especulación, E = parámetro (demanda por dinero autónoma), Mo = oferta por dinero.

Teniendo en cuenta (5) y (6), se logra: $Mo = kY - hi + E \qquad (8)$

Reagrupando variables en la ecuación (7) y (8) se obtiene:

$$Y - bY - \beta Y + ci + \Upsilon i = a - bT + \propto - \beta T + G \qquad (9)$$

$$kY - hi = Mo - E \qquad (10)$$

Escribiendo las ecuaciones (9) y (10) en forma matricial, se deduce:

$$\begin{vmatrix} 1 - b - \beta & c + \Upsilon \\ k & -h \end{vmatrix} \begin{vmatrix} Y \\ i \end{vmatrix} = \begin{vmatrix} A \\ B \end{vmatrix}$$

Donde: $A = a + \propto - (b + \beta)\ T + G$, y $B = Mo - E$

Así, es posible derivar la ecuación demanda agregada:

$$\begin{vmatrix} Y \end{vmatrix} = \frac{\begin{vmatrix} A & c + \Upsilon \\ B & -h \end{vmatrix}}{\begin{vmatrix} 1 - b - \beta & c + \Upsilon \\ k & -h \end{vmatrix}} = \frac{(-hA - (c + \Upsilon)B)}{-h(1 - b - \beta) - (c + \Upsilon)k)}$$

33 El *consumo* está en función del ingreso disponible y de la tasa de interés. La relación entre tasa de interés y consumo es inversa, puesto que a alta tasa de interés hay preferencia por el ahorro especulativo. Existe relación directa entre ingreso disponible y consumo.

34 El ingreso disponible es igual al ingreso total menos los tributos pagados.

35 La inversión presenta relación directa con el ingreso disponible e inversa con la tasa de interés.

36 La demanda por dinero (Md) está en función directa con el grado de ingreso e inversa con la tasa de interés. El primer término del lado derecho de la ecuación (kY) hace referencia a la demanda para transacciones y previsión, el segundo (hi) a la demanda para especular y el último (E) es parámetro.

37 Existe equilibrio en el mercado monetario, la demanda por dinero (Md) es igual a la oferta de dinero (Mo).

Multiplicando y dividiendo por -1, se obtiene:

$$Y = \frac{h\,A + B\,(c + \Upsilon)}{[h\,(1 - b - \beta) + k\,(c + \Upsilon)])}$$

Reemplazando A y B por sus valores originales se obtiene la ecuación (11):

$$Y = \frac{h\,[(a + \propto) - (b - \beta)T + G] + (Mo - E)(c + \Upsilon)}{[h\,(1 - b - \beta) + k\,(c + \Upsilon)])}$$

De manera análoga, la ecuación de la tasa de interés, se obtiene así:

$$\left| i \right| = \frac{\begin{vmatrix} 1 - b - \beta & A \\ k & B \end{vmatrix}}{\begin{vmatrix} 1 - b - \beta & c + \Upsilon \\ k & -h \end{vmatrix}} = \frac{B(1 - b - \beta) - kA}{-h(1 - b - \beta) - (c + \Upsilon)k}$$

$$\frac{B(1 - b - \beta) - kA}{-h(1 - b - \beta) - (c + \Upsilon)k}$$

Multiplicando por (-1) en el denominador y el numerador, queda:

$$i = \frac{-B\,(1 - b - \beta) + k\,A}{[h\,(1 - b - \beta) + k\,(c + \Upsilon)])}$$

Se deduce la siguiente ecuación (12):

$$i = \frac{-(Mo - E)\,(1 - b - \beta) + k\,[(a + \propto) - (b - \beta)T + G]}{[h\,(1 - b - \beta) + k\,(c + \Upsilon)])}$$

a. ¿Qué ocurre cuando varían los impuestos y permanecen constantes las otras variables?

1. Respecto de la demanda agregada, sus efectos son los siguientes:

   Supuestos: $-dY/dt = ?$, $dT = dT$, $dG = 0$, $dMo = 0$

Utilizando estos condicionales en la ecuación (11) se tiene:

$$dY = \frac{[-h\,(b + \beta)\,dT]}{[h\,(1 - b - \beta) + k\,(c + \Upsilon)]}$$

$$\frac{dY}{dT} = \frac{-h\,(b + \beta)}{[h\,(1 - b - \beta) + k\,(c + \Upsilon)}$$

Este resultado, ecuación (13), es denominado el multiplicador de la demanda agregada con respecto del tributo, con base en el modelo en discusión. Expresa relación inversa entre los tributos y la demanda agregada. Para ilustrarlo se suponen los siguientes valores para los parámetros:

b = Propensión marginal a consumir = 0.7

β = Propensión marginal a invertir = 0.1

c = Coeficiente del consumo en relación con la tasa de interés = 0.1

Υ = Coeficiente de la tasa de interés en relación con la inversión = 0.1

k = Inverso a la velocidad del dinero = 0.5

h = Coeficiente de la tasa de interés con respecto de la demanda de dinero = 0.9

dY/dT = - 0.9(0.8) / [0.9(0.2) + 0.5(0.2)] = -0,72 / [0.18 + 0,1] = -0,72 / 0,28 = - 2.57

2. Respecto de la tasa de interés, las consecuencias son los siguientes:

Supuestos: di/dT = ?; dT = dT, dG = 0, dMo = 0

Utilizando estas condiciones en la ecuación (12) se logra:

$$di = \frac{[- k (b + \beta) dT]}{[h (1- b - \beta) + k (c + \Upsilon)]}$$

$$\frac{di}{dT} = \frac{- k (b + \beta)}{[h (1- b - \beta) + k (c + \Upsilon)}$$

Esta ecuación (14) indica los efectos que originaría variar los impuestos sobre la tasa de interés. Con base en las presunciones utilizadas en la ilustración anterior, se obtiene:

di = - k (b + β) dT / h (1 - b - β) + k (c + Υ)

di/dT = -0.5(0.8) / 0.9(0.2) + 0.5(0.2) = -0.4 / 0.18 + 0.1 = -0.4 / 0.28 = - 1.43

b. ¿Qué ocurre cuando se varía el gasto público y se dejan constantes las demás variables?

1. Respecto de la demanda agregada:

Supuestos: dY/dG = ?, dG = dG, dT = 0, dMo = 0

Utilizando esta presunción en la ecuación (11) se tiene:

$$dY = \frac{hdG}{[h (1 - b - \beta) + k (c + \Upsilon)]}$$

$$\frac{dY}{dG} = \frac{h}{[h (1 - b - \beta) + k (c + \Upsilon)}$$

Esta ecuación (15) es el multiplicador de la demanda agregada con respecto del gasto público. Manifiesta relación directa entre el gasto público y la demanda agregada. Bajo las premisas incorporadas en el modelo anterior se logra:

dY/dG = 0.9 / [0.9(0.2) + 0.5(0.2)] = 0.9 / [0.18 + 0,1] = 0.9 / 0,28 = 3.21

2. Respecto de la tasa de interés:

Supuestos: di/dT = ?; dT = dT, dG = 0, dMo = 0

Utilizando estas condiciones en la ecuación (12) se logra:

$$di = \frac{kdG}{[h (1 - b - \beta) + k (c + \Upsilon)]}$$

$$\frac{di}{dG} = \frac{k}{[h (1 - b - \beta) + k (c + \Upsilon)}$$

La última ecuación (16) indica los efectos que tendría la variación del gasto público sobre la tasa de interés. Expresa relación directa entre el gasto público y la tasa de interés. Bajo las premisas incorporadas en el ejemplo aludido se obtiene:

di/dG = 0.5 / [0.9(0.2) + 0.5(0.2)] = 0.5 / [0.18 + 0.1] = 0.5 / 0.28 = 1.79

c. ¿Qué ocurre cuando varían en igual proporción el gasto público y los impuestos?

1. Respecto de la demanda agregada:

Supuestos: dY/dG = ?, dY/dT = ?, dG = dT, dMo = 0

Esgrimiendo esta hipótesis en la ecuación (11) se deduce:

$$dY = \frac{([-h(\beta + b)dT + hdG]}{[h(1 - b - \beta) + k(c + \Upsilon)])}$$

Dado que: dG = dT, entonces:

$$dY = \frac{[-h(\beta + b)dG + hdG]}{[h(1 - b - \beta) + k(c + \Upsilon)])}$$

$$\frac{dY}{dG} = \frac{[h(1 - b - \beta)]}{[h(1 - b - \beta) + k(c + \beta)}$$

$$\frac{dY}{dG} = \frac{(1)}{[1 + k(c + \Upsilon)/h(1 - b - \beta)]}$$

Esta última ecuación (17) es el *multiplicador del presupuesto balanceado.*

Puesto que $[k(c + \Upsilon)]/[h(1 - b - \beta)] > 0$, se sigue: $0 < (1) /[1 + k(c + \Upsilon)/h(1 - b - \beta)] < 1$ se

Se colige que aunque se financien los gastos públicos en impuestos se producirá expansión de la demanda agregada, que es menor al aumento del gasto. Esto indica que el multiplicador del presupuesto balanceado es mayor que cero y menor que uno.

Al sustituir los valores numéricos de los parámetros en el ejemplo anterior, se obtienen los siguientes resultados:

dY/dG = dY/dT = 1/1+ k(c + Υ)/h(1 - b - β) =1/1+ 0.5(0.2) / 0.9 (0.2) = 1 / 1 + 0.1 / 0.18 = 1 / 1 + 0.56 = 1 / 1.56 = 0.64

2. Respecto de la tasa de interés:

Supuestos: di/dG = ?, di/dT = ?, dG = dT, dMo = 0

Utilizando la ecuación (12) se deduce:

di = - k(β + b)dT + kdG / h(1- b - β) + k(c + Υ)

Dado que: dG = dT, entonces:

$$di = \frac{[-k(\beta + b)dT + kdT]}{[h(1 - b - \beta) + k(c + \Upsilon)]}$$

$$\frac{di}{dG} = \frac{di}{dT} = \frac{k(1 - \beta - b)}{h(1 - b - \beta) + k(c + \Upsilon)}$$

La anterior ecuación (18) indica que al incrementar el gasto público financiado mediante aumento de los tributos, origina elevación de la tasa de interés.

Utilizando los valores numéricos del ejemplo en consideración, se obtiene:

di/dG = di/dT = 0.5(1 - 0.7 - 0.1) / 0.9(1 - 0.7 - 0.1) + 0.5 (0.1 + 0.1) = 0.5(0.2) / 0.9(0.2) + 0.5(0.2)

di/dG = di/dT = 0.1 / 0.18 + 0.1 = 0.1/ 0.28 = 0.36

Se puede concluir de este modelo, que los efectos de las variaciones en el gasto público son más moderados que en los anteriores. Ello es debido a la incidencia que estas variaciones tienen sobre la tasa de interés, la cual aumenta reduciendo el impacto sobre la demanda agregada.

D. FACTOR TIEMPO EN LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

Algunos autores[38] aprecian tres tipos de tiempos en el trayecto o itinerario desde el surgimiento a la maduración de los problemas de estabilización económica: 1) Tiempo de reconocimiento, 2) tiempo de acción y 3) tiempo efecto, que serán examinados a continuación.

1. TIEMPO DE RECONOCIMIENTO O DE DIAGNÓSTICO

Corresponde al tiempo que transcurre entre el momento del surgimiento del problema hasta el lapso en que es reconocido por la autoridad económica. Este período se encuentra en función de los indicadores económicos disponibles en la sociedad. Dichos índices son de dos tipos: Indicadores reales e indicadores monetarios.

Los indicadores reales son estadísticas que revelan la evolución de las variables reales de la economía. Se resaltan los relativos a: 1) Producción, 2) precios, 3) empleo, 4) ingreso, 5) otras variables análogas (consumo, ahorro, inversión, salarios, recaudos tributarios, etc.).

Indicadores de la producción: El producto agregado, por lo general, se estima mediante las cuentas nacionales, que utilizan los conceptos de producto nacional bruto y producto interno bruto, que miden el valor agregado de la producción de bienes y servicios de la economía, incluyendo los recursos destinados para la reposición de activos fijos (fondos de depreciación); también, se incluyen las categorías de producto nacional neto y producto interno neto, en las que se excluyen la depreciación. El concepto nacional se refiere al producto logrado por los agentes nacionales en el entorno doméstico y en el ámbito foráneo. La significación de interno concierne al producto obtenido por los agentes nacionales y extranjeros al interior de determinada nación.

Las cuentas nacionales son indicadores poco expeditos para guiar la acción de la autoridad económica en sus propósitos de política estabilizadora, por razón del rezago de tiempo que existe entre el intervalo en que se presenta la variación de la producción y el momento en que se obtienen los datos estadísticos respectivos. En efecto, las autoridades oficiales deben actuar sobre movimientos coyunturales que se producen con el devenir del tiempo, semana a semana, incluso día tras día, al paso que los datos de las cuentas nacionales suelen producirse con rezagos de cuantiosos meses, que hacen inoportuno la obtención de los datos para el ejercicio de la acción gubernamental.

38 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1967. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "*STABILISATION POLICY IN A CLOSED ECONOMY*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 64. No. 254. Royal Economic Society, London, 1954. Pp. 290 a 323. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "*EMPLOYMENT, INFLATION AND GROWTH*" en *ECONOMICA*. Vol. 29. No. 113. London School of Economics and Political Science, London, 1962. Pp. 1 a 17. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "*A SIMPLE MODEL OF EMPLOYMENT*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Royal Economic Society, London 1961. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "*STABILISATION POLICY AND THE TIME-FORM OF LAGGED RESPONSES*", *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 67. Royal Economic Society, London 1957. Pp. 265 a 277. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "*THE RELATION BETWEEN UNEMPLOYMENT AND THE RATE OF CHANGE OF MONEY WAGE RATES IN THE UNITED KINGDOM: 1861-1957*" en *ECONOMICA*. Vol. 25, London School of Economics and Political Science, London, 1958. Pp. 283-299. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS Y ROBERT LEESON. *A. W. H. PHILLIPS: COLLECTED WORKS IN CONTEMPORARY PERSPECTIVE*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

Dado el rezago en tiempo que se deriva en la obtención de las cuentas nacionales, los economistas han recurrido a la obtención indicadores estadísticos más oportunos, que permitan actuar con mayor celeridad, así no obstante sean menos cercanos a la realidad. Estos instrumentos orientaciones permiten visualizar el desenvolvimiento de la actividad económica, a través del seguimiento de las variables reales de la economía. Se resaltan, entre otros, los siguientes indicadores económicos: Consumo de energía eléctrica para usos industrial y comercial, recaudo del impuesto a las ventas, muestras estadísticas de producción sobre establecimientos, encuestas a hogares y a agentes económicos, volumen de operaciones bancarias (en especial, cheques pagados), entre otros.

Se ha comprobado la existencia de elevada correlación entre el consumo de energía eléctrica y la producción industrial. Entre las dos variables existe relación directa. La autoridad económica podrá detectar el ritmo de crecimiento de la producción industrial con base en la variación en el consumo de energía eléctrica, que se puede suministrar de forma periódica, semana a semana. Épocas de auge pueden ser pronosticadas al observar incrementos vertiginosos en el consumo de energía en la actividad industrial. Coyunturas depresivas pueden ser advertidas al existir decadencia en el uso de energía.

También, es interesante mirar el desenvolvimiento de la producción a través del movimiento del recaudo del impuesto a las ventas, excluyendo lo percibido en aduanas. Es buen indicador, porque el impuesto a las ventas grava las transacciones ejercidas por establecimientos manufactureros, comerciales y de servicios. Así, se utiliza como indicador aproximado de la evolución de la producción de los sectores secundario y terciario de la economía. Los recaudos del impuesto a las ventas (*IVA*) en *Colombia* son bimensuales, lo que debe tenerse en cuenta para evitar cálculos erróneos en algunos movimientos estacionales del impuesto.

También es de gran importancia la utilización de encuestas sobre producción para avizorar los movimientos de las variables reales de la economía. De esta forma, son valiosas las *encuestas* realizadas por entidades institucionales, como: *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (*DANE*), *Ministerio de Hacienda*, *Departamento Nacional de Planeación* y *Banco de la República*, analistas e investigadores especializados, como: *FEDESARROLLO*, revista *Dinero* y periódicos *La República* y *Portafolio*, y entidades gremiales, como: *ANDI*, *Asociación Bancaria*, *ACOPI* y *ANIF*, sobre evolución de la actividad productiva, que permiten revelar con cierta rapidez la tendencia de la economía.

Además, existen indicadores especializados, acordes con determinados procesos productivos, como: Consumo de hierro y cemento, área construida y crédito a vivienda en el caso de la construcción, créditos al sector agropecuario (*FINAGRO,* entre otros), demanda de semillas, fertilizantes, fungicidas, insecticidas y vacunas, áreas sembradas y encuestas periódicas en lo relativo al sector primario de la economía.

Felipe Pazos[39] demostró la existencia de correlación entre los cambios porcentuales del valor del producto interno bruto en términos monetarios y la variación de cheques pagados por los bancos. Esta correspondencia permite detectar las tendencias del producto en términos monetarios con la periodicidad y frecuencia que sea requerida.

Desde luego, el índice de precios se puede utilizar como deflactor para lograr idea aproximada de los movimientos reales del producto.

También, la utilización de la cartera de crédito del sector financiero es buen indicador para dilucidar el desenvolvimiento de la actividad productiva. Esta se dispone en forma desglosada conforme a las actividades económicas, en cumplimiento de las medidas establecidas por la Superintendencia Financiera a las entidades que ejercen la intermediación financiera.

Indicadores precios (absolutos y relativos): Existen cuatro tipos de indicadores de los precios institucionales, a saber: 1. Índice de precios al consumidor. 2. Índice de precios a nivel mayorista. 3. Índice de precios a nivel de productor. 4. Deflactor implícito del producto interno bruto.

El índice de precios al consumidor (IPC) cuantifica la alteración del costo medio (precios promedios)

39 FELIPE PAZOS. *MEDIDAS PARA DETENER LA INFLACIÓN CRÓNICA EN AMÉRICA LATINA*. CEMLA, México, 1969.

del cesto de consumo familiar de bienes y servicios, que simboliza el promedio para el respectivo rango social. El cálculo del IPC en *Colombia* está a cargo del *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (*DANE*) y lo efectúa cada mes. El *DANE* lo definió así: "El IPC es indicador que mide la variación de precios de canasta de bienes y servicios representativos del consumo de los hogares del país. Los resultados son analizados por grupos, subgrupos y clases de gastos, gastos básicos y niveles de ingreso"[40]. De forma análoga, el *Banco de la República* se refirió de la siguiente forma: "El índice de precios al consumidor (IPC) mide la evolución del costo promedio de la canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, expresado en relación con un período base. La variación porcentual del IPC entre dos períodos de tiempo representa la inflación observada en dicho lapso"[41].

El índice de precios a nivel mayorista en la actualidad no se estima en *Colombia*, fue reemplazado por el índice de precios a nivel de productor. Sin embargo, en otros países se mantiene su evaluación. Sirva de ilustración la experiencia Argentina, que determina sistema de índices de precios a nivel mayorista (SIPM), conformado por tres indicadores: Índice de precios internos al por mayor (IPIM), que "mide la evolución de los precios de los productos de origen nacional e importado ofrecidos en el mercado interno, incluyen IVA, impuestos internos y otros gravámenes contenidos en el precio, como el impuesto a los combustibles". Índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB), que "tiene la misma cobertura que el IPIM, pero considera los precios sin impuestos. En ambos índices las ponderaciones se calcula considerando los valores netos de producción de las exportaciones". Índice de precios básicos al productor (IPP), que "mide la evolución de los precios de productos de origen nacional exclusivamente, por lo tanto no incluye importaciones. Pero en las ponderaciones, a diferencia de lo que sucede con los índices anteriores, se ha considerado tanto la producción con destino interno como la producción destinada a la exportación. El tratamiento impositivo es el mismo que en el caso del IPIB". Este sistema de indicadores es de carácter institucional y su responsable es el *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* de la *República de Argentina* (*INDEC*)[42].

El índice de precios a nivel de productor (IPP) pondera la variación de los precios de la canasta de bienes y servicios en los establecimientos de producción, es decir, el precio de oferta. En *Colombia* la estimación de este indicador la ejerce el *Banco de la República*. Sustituyó en 1990 al índice de precios a nivel mayorista que se calculada desde 1970. El *Banco de la República* lo interpreta como: "Este índice mide los cambios en los precios en la primera etapa de comercialización de la canasta de bienes representativa de la oferta interna total de la economía. De esta forma, el precio objetivo que se tendrá en cuenta es el de fábrica si es un bien producido internamente, o el de la primera venta en el país si es un bien importado"[43].

El deflactor implícito del producto interno bruto (PIB) es medición estadística correspondiente a la comparación de promedio ponderado de los precios de la totalidad de bienes y servicios finales (conforman el PIB) con respecto de los precios que existían en determinado período, considerado como año base[44]. Permite comprobar el comportamiento promedio de los precios, visto desde ámbito agregado. No se incorporan las importaciones. El deflactor implícito del PIB en *Colombia* es elaborado por el *Banco de la República*. El *Banco Mundial* precisó: "La inflación, medida según la tasa de crecimiento anual del deflactor implícito del PIB, muestra la tasa de variación de precios en la economía en general. El deflactor implícito del PIB es el cociente entre el PIB en moneda local a precios corrientes y el PIB en moneda local a precios constantes"[45].

---

40 DANE. ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR [http://www.dane.gov.co].

41 BANCO DE LA REPÚBLICA. ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR *(IPC)* [http://www.banrep.gov.co].

42 INDEC. *SISTEMA DE ÍNDICES DE PRECIOS A NIVEL MAYORISTA* (*SIPM*) [http://www.indec.gov.ar].

43 BANCO DE LA REPÚBLICA. ¿*QUÉ ES EL ÍNDICE DE PRECIOS DEL PRODUCTOR* (*IPP*)? [http://www.banrep.gov.co].

44 Se obtiene de la siguiente forma: X = PIB precios constantes = $P_{10}q_{1n} + P_{20}q_{2n} + ... + P_{jn}q_{jn.}$ Donde 1, 2,... j son los diferentes productos, P_o = precio en el año base, q_n = cantidad en el año dado. Y = PIB a precios corrientes en el año n = $P_{1n}q_{1n} + P_{2n}q_{2n} + ... + P_{jn}q_{jn}$ Donde 1, 2, 3, ... j son los diferentes productos, P_n = precio en el año dado, q_n = cantidad en el año dado. El cociente entre Y y X es el *deflactor implícito del producto interno bruto*. Es buen indicador, pero tiene dos problemas: Es rezagado y se deja afectar por los términos de intercambio del país. El índice de precios al consumidor es suministrado por el *DANE*, con base en encuestas periódicas y estratificadas a niveles de obreros y empleados y para las principales ciudades del país.

45 BANCO MUNDIAL. *INFLACIÓN, ÍNDICE DE DEFLACIÓN DEL PIB (% ANUAL)* [http://datos.bancomundial.org].

Además de estos índices, se disponen otros mecanismos para medir el comportamiento de los precios, como encuestas, estudios y evaluaciones realizadas por entidades especializadas, medios de comunicaciones, centros de estudios, instituciones académicas, tratadistas, etc. que permiten con gran certeza determinar la variación en el índice de precios.

Indicadores del empleo: Desde 1962 el *Centro de Estudios de Desarrollo Económico* (*CEDE*)[46] efectúa encuestas sobre empleo y desempleo en las principales ciudades del país. Labor continuada por el *DANE* con periodicidad específica, avizorando los grados aproximados de desempleo abierto de las principales ciudades del país. No obstante, debe puntualizarse que la periodicidad no es suficientemente frecuente como sería deseable y que la cobertura es parcial, no incluye los niveles de desempleo del sector rural y de las ciudades pequeñas. Asimismo, *ANIF* realiza cálculos de empleo y desempleo, que son útiles para comparar y medir las tendencias de este fenómeno.

El *DANE* es la entidad institucional que periódicamente estima los índices de empleo y desempleo. Mediante la *Gran Encuesta Integrada de Hogares* reúne información sobre las condiciones de empleo de muestra representativa de la población. Entre otros aspectos pregunta sobre la condición laboral (si trabajan, buscan empleo), su remuneración, si se encuentran vinculados a la seguridad social. Además, indaga aspectos generales, como sexo, edad, estado civil, nivel educativo, fuentes de ingresos, tamaño y composición de la familia. El informe se presenta por total nacional, regiones, departamentos, capitales de departamentos, centros urbanos y zonas rurales[47].

Asimismo, entidades académicas, investigativas, gubernamentales, periodísticas, gremiales, entre otros agentes interesados, realizan encuestas y mediciones que son esenciales para analizar el comportamiento de las tasas de empleo y desempleo en el país.

Indicadores del ingreso: Procedimientos cardinales se han ideado para medir el ingreso. Al interior de las cuentas nacionales se disponen importantes índices, que están ampliamente ligados a la medición de la producción, tema que han estudiado con frecuencia los tratadistas[48]. Entre ellos, se destacan: Renta nacional a precios de mercado (bruta y neta) y renta nacional a costos de factores productivos (bruta y neta). Esto es lo que *Gregory Mankiw*, de forma didáctica, comentó: "El PIB mide dos cosas al mismo tiempo: La renta total de todos los miembros de la economía y el gasto total en la producción de bienes y servicios de la economía. La razón por la que el PIB puede realizar la difícil tarea de medir tanto la renta total como el gasto total se halla en que estas dos cosas son en realidad lo mismo. En la economía en su conjunto, la renta debe ser igual al gasto"[49]. En realidad, como anotó este importante autor, existe retroalimentación entre las empresas y las familias, dado que los hogares satisfacen sus requerimientos y gustos demandando bienes y servicios y pagando por ellos y las empresas adquieren y remuneran a los factores productivos para producir y adquieren retribuciones al ofrecer y vender sus productos. En realidad esta identidad permite también concluir que producto es igual a ingreso.

El ingreso nacional de manera global se interpreta como la remuneración a los factores productivos, es decir, se calcula como la sumatoria de: Salarios y honorarios (recibidos por la actividad laboral y asesorías especializadas) más ganancias y beneficios (obtenidos por propietarios de empresas de diferente índole) más rentas (percibidas por alquiler o arrendamiento por el usufructo de tierras o inmuebles) más intereses (por préstamos del dinero).

---

46 "El *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico* (*CEDE*), adscrito a la *Facultad de Economía de la Universidad de los Andes*, fue fundado en 1958... Su objetivo es realizar investigaciones teóricas y empíricas en el campo del desarrollo económico, social y ambiental de *Colombia* y *América Latina*". *CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO* [http://catalogo.uniandes.edu.co].

47 DANE. *GRAN ENCUESTRA INTEGRADA DE HOGARES* [http://www.dane.gov.co].

48 GREGORY N. MANKIW. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. McGraw-Hill, Madrid, 2002. Parte VIII, capítulo 22. Pp. 307, ss. ROBERT HEILBRONER. *COMPRENSIÓN DE LA ECONOMÍA*. UTEHA, México, 1969. EDUARDO LORA. *TÉCNICAS DE MEDICIÓN ECONÓMICA: METODOLOGÍA Y APLICACIONES EN COLOMBIA*. Alfaomega Colombiana, Bogotá, 2005. PATRICIO LEÓN Y SALVADOR MARCONI. *LA CONTABILIDAD NACIONAL: TEORÍA Y MÉTODOS*. Abya & Yala, Quito, 1999. EUROSTAT. C*ÉSAR* EDUARDO JIMÉNEZ CALDERÓN. *SÍNTESIS DE LAS RELACIONES ENTRE AGREGADOS ECONÓMICOS*. Universidad *César Vallejo, Trujillo* (Perú), 2013. *EUROSTAT MANUAL OF SUPPLY: USE AND INPUT - OUTPUT TABLES*. European Communities. Luxembourg, 2008. RUBÉN ÁLVAREZ HERRERO, MARIANO BLANC D*ÍAZ*, ESTEBAN FERNÁNDEZ V*ÁZQUEZ*, ANA SALOMÉ GARCÍA MUÑIZ, BART LOS, DINO MARTELLATO, ANTONIO MORILLAS RAYA, CARMEN RAMOS CARVAJAL, SERGIO SOZA AMIGO, MIGUEL ÁNGEL TARANCÓN MORÁN, ANTONIO MANUEL V*ÁZQUEZ* MUÑIZ. *ESTRUCTURA INPUT-OUTPUT Y DINÁMICA ECONÓMICA*. Club Universitario de la Universidad de Alicante, Alicante, 2004.

49 GREGORY N. MANKIW. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. McGraw-Hill, Madrid, 2002. Pp. 308.

El ingreso nacional a costos de factores productivos se estima con base en las remuneraciones canceladas a los diferentes agentes que participan en el proceso productivo general de la sociedad (salarios, honorarios, intereses, comisiones, arriendos, ganancias e impuestos -no se incluyen impuestos indirectos). Algunos tratadistas han definido al ingreso nacional a costo de factores. Se resaltan: "Incluye la remuneración a los factores de producción de propiedad nacional ubicados dentro y fuera del país"[50]. Otra apreciación es: "La expresión coste de factores indica que la valoración efectuada del producto nacional se realiza sin incluir los impuestos indirectos (que no son asumidos por el productor, sino que se trasladan a las personas que compran los productos) y añadiéndole los subsidios concedidos por el Estado a las empresas. Quiere decir esto, que los productos se valoran tratando de reflejar los costos de producción"[51].

El ingreso nacional a precios de mercado es concebido como la sumatoria de los precios de los diferentes productos -bienes y servicios- disponibles en la economía menos los costos de producción que se deben incurrir en insumos y materias primas, para evitar duplicidad en la contabilización, de esta forma solo se considera el valor agregado en cada proceso productivo. Este indicador consiste en el cálculo del ingreso nacional con base en los precios finales que disponen los bienes y servicios en el mercado. *Mankiw* lo definió como: "Valor del mercado de todos los bienes y servicios finales producidos en un país durante determinado período de tiempo"[52].

En *Colombia* al interior de las cuentas nacionales se prepara la matriz insumo-producto, que combina los dos esquemas anteriores[53].

No obstante, estos indicadores presentan deficiencias por su tardanza en los cálculos. Por ello, para asegurar mayor agilidad en la disponibilidad de los indicadores sobre el comportamiento del ingreso se ha recurrido a otro clase de información confiable, sobresalen: Recaudos por impuestos a la nómina, retención en la fuente, tendencia de las afiliaciones a la seguridad social, evolución del impuesto a la renta, anticipos y recaudos por impuestos a las ventas, transacciones en el mercado de capitales, encuestas institucionales (ejemplo a hogares) y de otras entidades especializadas, etc.

Indicadores de comercio exterior[54]: La balanza de pagos consiste en instrumento estadístico de carácter esencial para concebir la incidencia de las relaciones económicas y financieras internacionales sobre el ámbito de la economía doméstica y, también, su injerencia directa sobre el entorno externo y la disponibilidad de divisas. Es estructura financiera en donde se contabilizan las transacciones económicas (flujo de recursos reales, relativo a la comercialización de bienes y servicios, pero también se suelen adicionar las transferencias unilaterales -donaciones y remesas personales-) y los negocios financieros (flujo de capital, concerniente a la inversión extranjera y el crédito externo).

Debido a la existencia de diferentes esquemas contables y múltiples sistemas de determinar su periodicidad en los registros -rango específico de tiempo o acervo acumulado-, se pueden apreciar variados asientos contables, por ello en *Colombia* se diferencia entre balanza de pagos y balanza cambiaria.

El movimiento de la balanza de pagos, se presenta en términos de registro de las operaciones económicas y financieras internacionales, es gestionado por el *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*[55]. Incorpora todas las transacciones sin diferenciar entre su carácter monetario o en especie, sigue sistema de contabilidad de causación, registra las operaciones en el momento de la contratación -registros-, asienta en exclusivo las actividades realizadas entre nacionales y extranjeros.

El movimiento de las operaciones internacionales también se registra en la balanza cambiaria, que puede

50 MACRONUCCI. *PRODUCTO NACIONAL - INGRESO NACIONAL* [http://www.macronucci.8k.com].

51 NARCISO GUARAMATO PARRA. *MACROECONOMÍA: INTRODUCCIÓN* [ww.mailxmail.com].

52 GREGORY N. MANKIW. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. McGraw-Hill, Madrid, 2002. Pp. 309.

53 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *METODOLOGÍA DE LA MATRIZ INSUMO-PRODUCTO 2005*. DANE, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, Bogotá, 2012. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *METODOLOGÍA DE LA BASE 2005*. DANE, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, Bogotá, 2010.

54 Mediante *Ley 7 de 1991* se dictó normas generales sobre regulación del comercio exterior, creó al *Ministerio de Comercio Exterior*, precisó la composición y funciones del *Consejo Superior de Comercio Exterior*, creó al *Banco de Comercio Exterior* y al *Fondo de Modernización Económica*, confirió autorizaciones y estipuló otras disposiciones.

55 MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *ESTADÍSTICAS E INFORMES* [http://www.mincit.gov.co/].

ser evaluada en el corto plazo, dado que se confecciona a través de los reintegros y los giros efectuados por las actividades económicas internacionales y es responsabilidad del *Banco de la República*. Incluye solo las operaciones que se ejerzan en dinero, utiliza contabilidad de caja, al asentarse en el momento del giro o del reintegro de las divisas, es decir, cuando se ejecuta la operación, e incorpora todas las transacciones sin tener en cuenta la nacionalidad de los actores. El *Banco de la República* la definió en los siguientes términos: "La balanza cambiaria doméstica es registro estadístico de las transacciones en divisas efectuadas a través de los intermediarios del mercado cambiario doméstico (IMC). Con ellos se negocian las divisas originadas en operaciones de obligatoria canalización, aquellas que, aunque pertenecen al mercado libre, son voluntariamente negociadas en el mercado regulado... Las divisas correspondientes a operaciones de no obligatoria canalización y que permanecen por fuera del mercado regulado conforman el mercado cambiario libre, por lo que sus flujos no son registrados en la balanza cambiaria, típicamente estas operaciones son realizadas en el mercado doméstico por intermedio de cambistas profesionales"[56].

Al respecto, el *Banco de la República* dilucidó las diferencias entre estos dos asientos contables, al precisar: "La *balanza cambiaria* no debe confundirse con la *balanza de pagos*, ya que esta última es un *registro* de todas las transacciones que se realizan entre *Colombia* y el resto del mundo, y no todas sus operaciones implican movimiento de divisas. Si bien comparten estructura similar, las dos balanzas difieren en aspectos muy importantes, como: 1. La *balanza cambiaria* es registro de caja, en tanto que en la *balanza de pagos* se registran las operaciones con criterio de *causación*… 2. En relación con el momento de registro, mientras que en la *balanza de pagos* las operaciones se contabilizan según fecha de contratación, en la *cambiaria* se registran según fecha de giro o reintegro de las divisas. 3. La *balanza cambiaria* presenta las transacciones de divisas realizadas entre agentes de la economía en período determinado, sin tener en cuenta el carácter de residencia de los mismos, en tanto que en la *balanza de pagos* solo se contabilizan operaciones entre residentes y no residentes"[57].

También existen las cifras del *DANE* sobre exportaciones e importaciones son fehacientes, pues se basan en movimientos reales registrados a través de las aduanas, pero tienen rezagos apreciables de tiempo; por ello, no sirven como medio para guiar la política estabilizadora de corto plazo. En contraste, las cifras proporcionadas por *DIAN* sobre comercio exterior son bastante confiables y ágiles. Asimismo, se dispone información apreciable generada por *BANCOLDEX* y *PROEXPORT*.

También, es útil la información que se puede obtener de entidades internacionales de desarrollo y organizaciones multilaterales, como: *Banco Mundial* (*BIRF*), *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*), *Banco Interamericano de Desarrollo* (*BID*), *Asociación Interamericano de Integración* (*ALADI*), *Comunidad Andina de Naciones* (*CAN*).

Son bastante ágiles las cifras presentadas por investigadores especializados, como: Entidades académicos, universidades, medios de comunicación, organizaciones gremiales, analistas, tratadistas. Se destacan, entre otros: *FEDESARROLLO*, *Revista Dinero*, *Diario La República*, *Portafolio, Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX)*, *Federación Nacional de Cafeteros*, *Actualidad Económica, Integración y Comercio*, *INFOEXIM*, entre otras.

Indicadores monetarios: Se refieren a series estadísticas que permiten revelar los factores que inciden en la variación de los medios de pagos[58].

---

56 BANCO DE LA REPÚBLICA. *BALANZA CAMBIARIA: DEFINICIÓN, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE* en R*EPORTES DEL EMISOR*. No. 47. Bogotá, abril de 2003. Pp. 2, s. Ver también: BANCO DE LA REPÚBLICA. *BALANZA CAMBIARIA: DEFINICIÓN, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE*. [http://www.banrep.gov.co].

57 BANCO DE LA REPÚBLICA. *BALANZA CAMBIARIA: DEFINICIÓN, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE* en R*EPORTES DEL EMISOR*. No. 47. Banco de la República Bogotá, abril de 2003. P. 3. Ver también: BANCO DE LA REPÚBLICA. *BALANZA CAMBIARIA: DEFINICIÓN, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE*. [http://www.banrep.gov.co].

58 LAURENCE HARRIS. *TEORÍA MONETARIA*. Fondo de Cultura Económica, *México, 1993*. GLENN HOGGARTH. *INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA MONETARIA*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México D. F., 1997. ANTONIO ARGANDOÑA R*ÁMIZ. LA TEORÍA MONETARIA MODERNA: DE KEYNES A LA DÉCADA DE LOS 80*. Ariel, Barcelona, 1981. DAVID LAIDLER. *LA DEMANDA DE DINERO: TEORÍAS Y EVIDENCIA EMPÍRICA*. Antoni Bosch, Barcelona, 1980. ANDRÉS FERNÁNDEZ D*ÍAZ. POLÍTICA MONETARIA: FUNDAMENTOS Y ESTRATEGIAS*. Paraninfo, Madrid, 2003. NICHOLAS GREGORY MANKIW. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. McGraw-Hill, Madrid, 2002. RUDIGER DORNBUSCH Y STANLEY FISHER. *MACROECONOMÍA*. McGraw Madrid, 1997. RUDIGER

Desde la ópticas empírica y conceptual, surge la noción de oferta de dinero o masa monetaria, concebida como la cantidad de dinero disponible en la economía para ejercer fines de transacción[59], especulación[60] y prevención[61]. La oferta monetaria es determinada de manera conjunta por el banco central y el sistema financiero (banca comercial, intermediarios financieros) de determinada sociedad. El banco central interviene a través de los instrumentos de la política monetaria, crediticia y cambiaria. Existen variadas acepciones que permiten estudiar y evaluar los agregados monetarios, se resaltan:

En sentido restrictivo, se recurre al concepto de dinero disponible (M_0). Hace referencia al dinero circulante en la economía, es decir, el relativo a la cantidad de billetes y monedas en manos de la sociedad. Se incluye el dinero que se cuenta para uso de los agentes económicos, el conservado en arcas de los intermediarios financieros y el depositado por estos últimos en el banco central con la opción de disponerlo cuando lo requieran.

También, se advierte el concepto de masa monetaria (M_B), es decir, el dinero emitido por la Banca Central. Es calculado como M_0 más el dinero que se encuentra inmovilizado como reserva en las arcas del banco emisor o en los propios cofres de la banca comercial y, por ello, no se encuentra disponible para la colectividad.

Asimismo, se infiere sobre medios de pago (M_1), cuyos componentes son: Dinero en circulación y depósitos en cuenta corriente. Otra forma de apreciarlo es: M_0 más depósitos en cuentas corrientes, es decir, la cantidad de efectivo a la que la población puede acceder de forma expedita para ejercer sus requerimientos[62]. Es el dinero circulante en la economía. El *Banco de la República*, definió el M_1 como: "Depósitos en cuenta corriente más efectivo en poder del público"[63].

Además, se discurre sobre liquidez ampliada (M_2), que considera al M_1 y se adicionan los cuasidineros, que son precisados como depósitos redimibles en corto plazo y captados por entidades financieras, tales como depósitos de ahorro y certificados de depósito a término de amplia liquidez. El corto plazo, por lo general, es concebido como plazo máximo de un año. Algunos autores no lo estiman en términos de tiempo, sino de cuantía (ejemplo, inferiores a cifra específica de dinero).

Igualmente y de forma ampliada, se hace referencia a M_3[64], que incluye M_2 y se suman todos los depósitos, incluyendo los de largo plazo, o con plazo mayor a un año. También, se recurre a M_4, que contiene M_3 y se agregan otros depósitos adicionales, como los disponibles en el exterior y algunos exclusivos de entidades estatales.

En algunos sistemas monetarios se disponen cuentas denominadas fondos de mercado monetario (*money market funds* y *money market account*)[65], que al tenerse en cuenta dilataría aún más la corriente monetaria.

Otras variables de tipo monetario y cambiario son: Emisión monetaria, encaje, tasa de interés, crédito, redescuento, tasa de redescuento, situación fiscal, presupuestal y de tesorería, situación cambiaria, tipos de cambio, depósitos previos a importaciones, balanza de pagos, etc.

DORNBUSCH, STANLEY FISHER Y RICHRAD SHMALENSEE. *ECONOMIC*. Mc Graw Hill, New York, 1988. ECONOMÍA Y FINANZAS. *¿QUÉ ES EL DINERO?: M0, M1, M2, M3 Y M4* [http://www.elblogsalmon.com].

59 Compra y venta de bienes y servicios.

60 Lograr rentabilidad en el uso del dinero, de índole formal en el mercado de capitales adquiriendo títulos valores rentables, o de carácter informal, en el mercado extra-bancario.

61 Asegurar ahorro para afrontar contingencias, riesgos, situaciones inesperadas, imprevistos.

62A demás, se determina como *base monetaria* (*cantidad de dinero en circulación*) por *multiplicador bancario* (*rapidez con que cambia el dinero de manos*).

63 BANCO DE LA REPÚBLICA. *M1: MEDIOS DE PAGO*. [http://www.banrep.gov.co].

64 El *Banco Central de Alemania* utiliza el concepto de M_3. Definido de la siguiente manera: M_3 = Efectivo, depósitos a la vista, depósitos a plazo con vencimiento inferior a cuatro años, imposiciones de ahorro con plazo de preaviso legal. Ver: DEUTSCHE BUNDESBANK. *INFORME MENSUAL*. Año 31, no. 2, febrero, 1979. P. 13.

65 Son tipo especial de cuenta de ahorros. Entre sus características se destacan: Ofrecen rentabilidad mayor a los depósitos tradicionales, obligan mantener saldo mínimo determinado, limita la proporción de su uso en período determinado, su acceso es expedito, los recursos captados se invierten en valores de amplia liquidez y poco riesgosos como papeles del Estado y CDT. Son ofrecidos por el sector financiero y por entidades especializadas, como fondos mutuos. La diferencia consiste en que *money market funds* permite el uso de cheques y *money market account* no lo permite. DINERO. *CUENTAS MONEY MARKET... ¿CÓMO FUNCIONAN?* [http://dinero.univision.com/]. ÁLVAREZ COACHING. *LA DIFERENCIA ENTRE UN MONEY MARKET ACCOUNT Y UN MONEY MARKET FUND*. [http://www.alvarezcoaching.com/]. INVERSIONARIO. *QUÉ ES UN FONDO DE MERCADO MONETARIO O MONEY MARKET FUND?* [http://inversionario.com/].

El *Banco de la República* registra las estadísticas monetarias con suficiente frecuencia y detalle, para permitir a las autoridades la apreciación de los movimientos monetarios y su incidencia sobre la evolución de la economía, con el fin de permitir certera y oportuna toma de decisiones y asegurar adecuado control. Registra información sobre: Medios de pago, base monetaria, multiplicador monetario, origen de la base monetaria, principales pasivos del sistema financiero que generan crédito, principales activos financieros y oferta monetaria ampliada[66].

En *Colombia* la autoridad que ejerce la política monetaria, crediticia y cambiaria es la *Junta del Banco de la República* y la entidad encargada de gestionar estas políticas es el *Banco de la República*.

2. TIEMPO ACCIÓN

Es el intervalo que transcurre entre el momento en que se reconoce o se percibe el problema y el lapso en que se ejerce acción o se toma decisión para remediarlo por parte de la autoridad económica. Este período depende de factores institucionales, que en circunstancias dilatan la toma de decisiones en materia de política económica, mientras que otras son proclives de adaptarse de manera expedita.

En el campo de la política fiscal su aplicación está limitada por factores institucionales. Cualquier decisión está subordinada al cumplimiento del principio de la legalidad de los ingresos y gastos públicos. Por virtud de la *Constitución Política* colombiana[67], se precisó regla que prohíbe establecer o modificar tributos sin autorización formal del órgano legislativo. Es decir, no puede haber impuesto sin ley; tampoco puede haber gasto público sin aquiescencia de la ley. Por esta razón, la creación y modificación de los tributos y del gasto público está restringida al marco institucional de las leyes. Cualquier enmienda debe hacerse por virtud de ley, lo que toma mucho tiempo por razón de los procedimientos legislativos que obligadamente requieren iniciativa del Ejecutivo[68], presentación al Congreso y estudio, discusión y aprobación por parte del Parlamento (que se realiza en doble vuelta, dilatando ampliamente las decisiones). La política diseñada para asegurar la estabilización económica no podría actuar con la debida velocidad al sujetarse a esta rigidez, pues al aprobarse el proyecto de ley las condiciones de la economía generalmente han cambiado con respecto de la situación precedente, cuando se prepararon las medidas y se presentó el proyecto a discusión del Congreso.

En el marco institucional colombiano existen algunas excepciones que permiten al órgano ejecutivo modificar el régimen fiscal recurriendo solo de forma parcial al órgano legislativo o sin recurrir a él. Es decir, existen algunas prerrogativas al cumplimiento del principio de legalidad.

En primer lugar, se resalta la existencia de leyes marcos o estatutos orgánicos, que le permiten al Ejecutivo amplio margen de acción sobre el direccionamiento de las variables fiscales incorporadas sin recurrir al Legislativo. Ejemplo son las leyes marco de aduana y de comercio exterior[69], que le permite al Gobierno directamente modificar los aranceles y otros instrumentos de índole cambiarios y de comercio

66 BANCO DE LA REPÚBLICA. *REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA*. Volumen LXXXVI, no. 1034. Banco de la República, Bogotá, marzo de 2004. Pp. 2, s. Ver también: BANCO DE LA REPÚBLICA. *REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA: ESTADÍSTICAS MONETARIAS*. [http://www.banrep.gov.co].

67 La *Constitución Política* de la *República de Colombia* consagró en su *artículo 338*: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales" Igualmente, el *artículo 345* dispuso:" Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales y municipales".

68 El *artículo 154* de la *Constitución Política* reza: "Podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los siguientes numerales de su artículo 150: 3 (división general del territorio), 7 (estructura de la administración nacional), 9 (contratación y negociación de créditos y enajenación de bienes), 11 (rentas nacionales y gastos de la administración) y 22 (*Banco de la República*) y los literales a) (organización del crédito público), b) (comercio exterior y régimen cambiario) y e) (régimen salarial y de prestaciones sociales de funcionarios estatales) del numeral 19; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales....". Lo expresado en paréntesis es del autor.

69 Marco histórico: *Decreto 2685 de 1999*, *Ley 1669 del 2013, Decreto 19 de 2012, Decreto 1446 de 2011, Decreto 711 de 2011, Decreto 4809 de 2010, Decreto 4801 de 2010, Decreto 2827 de 2010, Decreto 2692 de 2010, Decreto 1769 de 2010, Decreto 771 de 2010, Decreto 459 de 2010, Decreto 111 de 2010, Ley 457 de 1998, Ley 316 de 1996, Ley 183 de 1995, Ley 172 de 1994, Ley 170 de 1994, Ley 9 de 1991*, *Ley 7 de 1991, Ley 75 de 1986, Ley 48 de 1983, Ley 45 de 1981, Ley 17 de 1980, Ley 67 de 1979, Ley 8 de 1973, Ley 6 de 1971, Decreto Ley 444 de 1967, Decreto Ley 688 de 1967*.

y finanzas internacionales. No obstante, esta ilustración está condicionada, porque los tratados de integración económica, como el *Acuerdo de Cartagena*[70], contienen ya compromisos supranacionales que obligan al Gobierno a mover *los aranceles y, en general, las políticas económicas internacionales en las direcciones pactadas. Así, el programa de liberaciones y protecciones* de la *Comunidad Andina de Naciones* (*CAN*)[71], antes *Grupo Subregional Andino* o *Pacto Andino*, impone la desgravación progresiva de aranceles entre países miembros, hasta llegar a su total eliminación, y el establecimiento del arancel externo común con respecto de otros países. Los mecanismos de comercio exterior[72], permiten entre otros aspectos, modificar los gravámenes a las exportaciones de café.

El manejo de la tasa de cambio es otra forma como el Ejecutivo puede actuar directamente sobre las variables fiscales. El tipo de cambio tiene incidencia fiscal, porque afecta los recaudos relacionados con gravamen a la gasolina, subsidio al petróleo, impuesto de aduana, cuota cafetera, condiciona al crédito público externo y afecta a otras operaciones que tocan con el manejo de cambios del *Banco de la República*. Asimismo, la determinación de algunos precios como el de la gasolina, sobre los que dispone potestad el Gobierno, permite alterar las arcas del erario público sin recurrir a los trámites engorrosos de la aprobación de la ley por parte del *Congreso de la República*.

Otro estatuto orgánico cardinal en el área fiscal es el *Estatuto Orgánico de Presupuesto* que establece directrices, principios, reglas y procedimientos en relación con el presupuesto general de la Nación[73] y de los entes territoriales[74].

De otra parte, existen decretos del Ejecutivo con fuerza de ley: En el régimen constitucional anterior, lo consagraban los *ordinales 11* y *12* del *artículo 76*, que le permitían al Congreso revestir al Gobierno de facultades precisas y pro-témpore para dictar normas que tenían fuerza de ley. Con base en estas facultades podía el Ejecutivo reformar los instrumentos de las finanzas públicas y no existía restricción temporal. Sin embargo, estas facultades quedaron limitadas por el régimen constitucional promulgado por la *Asamblea Constituyente de 1991*, al determinar en el *ordinal 10* de su *artículo 150*: "Revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje...Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias y orgánicas, ni las previstas en el *numeral 19*[75] del presente artículo, ni para decretar impuestos".

También, el *artículo 122* de la *Constitución Política* anterior permitía al Ejecutivo declarar el estado de emergencia económica y establecer o modificar impuestos con el fin de restablecer el orden público económico, como sucedió en 1974 cuando, en uso de estas facultades, el gobierno del presidente *Alfonso López Michelsen* dictó los *Decretos 1988, 2053* y *2143 de 1974*, entre otros, modificando con el primero al impuesto a las ventas, con el segundo al impuesto a las rentas y complementarios y con el tercero eliminado el impuesto de masa global hereditaria y creando, en su lugar, el impuesto a sucesiones. La *Constitución Política* promulgada en 1991, en su *artículo 215* consagró el Estado de Emergencia Económica, al establecer: "Cuando provengan hechos... que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de 30 días... podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, Estas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante

70 Suscrito en *Bogotá el 26 de mayo de 1969.* Aprobado mediante *Ley 8 de 1973.*

71 *Ley 8 de 1973, Ley 17 de 1980, Ley 457 de 1998, Ley 183 de 1995.*

72 *Decreto 444 de 1967* y *Leyes 7* y *9 de 1991.*

73 *Decreto Extraordinario 111 de 1996 y Ley 819 de 2003.*

74 Consagrados mediante ordenanzas departamentales o acuerdos distritales o municipales, pero que en todo caso deben ser concordantes con el régimen presupuestal nacional.

75 a) Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la *Constitución* consagra para la *Junta Directiva del Banco de la República*; c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; e) Fijar el régimen salarial y de prestaciones de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la fuerza pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

el año siguiente, les otorgue carácter permanente". Existe amplia jurisprudencia sobre esta materia[76].

Finalmente, el Gobierno goza de facultad reglamentaria, que le permite precisar el alcance de las normas, incluyendo las de tipo fiscal[77]. Mas esta facultad no le permite salirse del marco estricto de la ley, como lo ha reconocido en variadas ocasiones jurisprudencias de la *Corte Constitucional* y del *Consejo del Estado*[78].

En el campo de la política monetaria el Gobierno dispone mucha más flexibilidad institucional para poder actuar en las direcciones que aconseje la política de estabilización. La *Junta Directiva del Banco de la República* puede libre y ágilmente modificar emisión primaria, encajes bancarios, cupos de crédito, tasa de interés, cupos de redescuento y tasas de redescuento, y tomar otras medidas que repercutan en la expansión o contracción monetaria, modificar el tipo de cambio, entre otras acciones. La *Constitución Política*, en su *artículo 372*, confirió estas competencias. Dispuso: "La *Junta del Banco de la República* será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia...".

Por ello, en relación con el tiempo acción es más ágil el manejo de los instrumentos monetarios, crediticios, cambiarios y de comercio exterior que los fiscales. No obstante, desde el enfoque práctico, se

76 *Sentencia 852 de 2005* de la *Corte Constitucional* (En razón de la cláusula general de competencia legislativa y, *más aún*, cuando existen específicas reservas de ley en una materia, no es posible que el legislador, por fuera de las condiciones que excepcionalmente le permiten conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, traslade al gobierno la facultad de regulación sobre determinada materia).

77 *Artículo 189*, *numeral 11*, de la *Constitución Política* de *Colombia*: "Corresponde al presidente de la República como jefe de estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa... ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes...".

78 *Sentencia 302 de 1999* de la *Corte Constitucional*, magistrado ponente *Carlos Gavina Díaz* (la potestad reglamentaria es facultad constitucional propia del presidente de la República, que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley. Esta potestad se caracteriza por ser atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable -pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo-, e irrenunciable -porque es atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecutar la ley. *Sentencia 509 de 1999* de la *Corte Constitucional*, magistrado ponente *José Gregorio Hernández Galindo* (la potestad reglamentaria de las leyes, que se ha confiado al Presidente, puede ser ejercida por éste en cualquier momento, con la restricción que le impone la Carta consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el Legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento es lograr el cumplimiento y efectividad de la ley. No puede el Presidente, so pretexto de reglamentar la ley, introducirle mutaciones o alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador y, a la vez, no puede el legislador condicionar el ejercicio de la potestad reglamentaria. *Fallo 31447 de 2007* del *Consejo de Estado*, magistrado ponente *Ruth Stella Correa Palacio* (la potestad reglamentaria es la facultad constitucional que se atribuye de manera permanente al Gobierno Nacional para expedir conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido o alcance. El reglamento, como expresión de esta facultad originaria del Ejecutivo es acto administrativo de carácter general que constituye la norma de inferior categoría y complementaria de la ley; su sumisión jerárquica a ésta en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos, motivo por el cual si supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador compromete su validez y, por tanto, deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el *numeral 2* del *artículo 237* de la *Constitución Política*. En consecuencia, el poder reglamentario se encuentra limitado en función a la necesidad de la cumplida ejecución de la ley y, como lo ha manifestado la jurisprudencia, la extensión de esta competencia es inversamente proporcional a la extensión de la ley, menor será el que corresponde al decreto reglamentario y, al contrario, si ella sólo regula aspectos o reglas generales para su aplicación, más amplio será el campo de desarrollo del reglamento, acorde con las exigencias requeridas para su cumplimiento). *Fallo 1475 de 2008* del *Consejo de Estado*, magistrado ponente *Jaime Moreno García* (De conformidad con el *numeral 11* del *artículo 189* de la *Constitución Política*, el presidente de la República tiene asignada, en forma general, la denominada potestad reglamentaria que lo faculta para reglamentar las leyes. Esta atribución no es ilimitada, pues está sujeta a la Constitución y al contenido de la misma ley que se va a reglamentar, de manera que el jefe del Ejecutivo no puede ir más allá de su contenido para ampliar, modificar o restringir su alcance. Dicho poder de reglamentación tiene como propósito fundamental hacer operativa la ley, es decir, permitir que ella tenga cumplida ejecución. La función del reglamento es hacer eficaz y plenamente operante la norma superior de derecho, de manera que so pretexto de reglamentación, introducir normas nuevas, preceptos que no se desprenden de las disposiciones legales, reglas que impongan obligaciones o prohibiciones más allá del contenido intrínseco de la ley, es *extralimitación* que afecta la voluntad legislativa). *Fallo 101 de 2010* del *Consejo de Estado*, magistrado ponente *Hugo Fernando Bastidas* (la potestad reglamentaria encuentra su sustento directo en el *artículo 189*, *numeral 11* de la *Constitución*, y puede definirse como la posibilidad que se reconoce en cabeza del Gobierno Nacional para expedir disposiciones que gozan de valor normativo y que se caracterizan por notas de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad. Las normas que se producen en ejercicio de esta potestad se denominan reglamentos y su objeto no es otro que servir de instrumento y complemento de la norma superior que justifica su existencia. Puede afirmarse que se trata de normas de ejecución, puesto que la razón de su presencia en el ordenamiento jurídico se encuentra en la necesidad de hacer más precisas y detalladas las disposiciones que tienen fuerza material de ley… puede inferirse los dos límites que enmarcan la potestad reglamentaria: Criterio de competencia y criterio de necesidad). *Fallo 18556 de 2008* del *Consejo de Estado*, magistrado ponente *Myriam Guerrero de Escobar* (el *artículo 189* de la *Constitución Política* en su *numeral 11*, otorga al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, la potestad reglamentaria que materializa mediante expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias la cumplida ejecución de las leyes… El poder reglamentario no sólo es exclusivo del Presidente de la República, también puede encontrarse radicado en otras autoridades administrativas, tema que la jurisprudencia de la sala ha hecho importante distinción entre la potestad reglamentaria atribuida al Jefe de Estado y las facultades derivadas del mandato del constituyente o del legislador otorgadas a autoridades diferentes del Presidente).

puede colegir que los instrumentos de la política fiscal tienen mayor efecto que los instrumentos relativos a la política monetaria, por su incidencia directa sobre la demanda general y la oferta agregada.

3. TIEMPO EFECTO

Es el tiempo que transcurre entre el momento en que se toma la acción y el lapso en que ella tiene efecto. En relación con este tiempo, los instrumentos de la política fiscal son más ágiles y más eficaces que los de política monetaria, porque actúan más directamente sobre la demanda agregada. En secuela, cuando se trata de política contraccionista, los impuestos recortan de forma directa el gasto de consumo del contribuyente y contraen su capacidad para ejercer el gasto de inversión. Asimismo, restricción en el gasto público representa reducción de la demanda agregada. De otro lado, si se trata de política expansionista, aumento del gasto público genera de inmediato crecimiento de la demanda agregada y reducción de los tributos representa aumento del disponible, mayor capacidad de compra para el sector privado. Contrario sensu, reducción del crédito bancario en el marco de política contraccionista es indirecta e imperfecta, tiene efectos mucho más lentos y permite a sus usuarios buscar métodos elusivos para no reducir su consumo. La política expansiva actúa de forma inversa. También, se debe agregar que la política monetaria es incierta, dado que puede tener efectos inversos. Sirve de ilustración las políticas contraccionistas utilizadas en *Colombia* durante la bonanza cafetera de la década de los años setenta, que propició la crisis financiera y empresarial vivida en la primera parte de la década de los ochenta.

E. ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS[79]

Con el fin de eliminar los rezagos de la acción estabilizadora, los economistas han ideado esquemas de estabilización automática. Son instrumentos que actúan en dirección opuesta a los movimientos de la demanda agregada en la economía. Así, cuando se presenta inflación de demanda los estabilizadores se mueve sin acción directa de la autoridad económica para reducir la demanda agregada. Contrario sensu, cuando existe condiciones recesivas o depresivas el esquema se mueve automáticamente acelerando la demanda agregada sin que medie intervención directa de las autoridades fiscales y monetaria. Son instrumentos de política económica, en especial de la política fiscal que cumplen dos requisitos: Actúan de forma anti-cíclica y de manera inmediata. Algunas ilustraciones de estabilizadores automáticos son:

1. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

El impuesto a las ventas opera como estabilizador automático. Cuando hay inflación, el recaudo del gravamen aumenta instantáneamente, dado que el impuesto se liquida sobre el precio de los artículos y servicios objeto de gravamen, también se captan más recursos por efecto de la reactivación en las ventas. Si existen recesión, el recaudo se aminora por la disminución de las compras y por la deflación causada en la reducción de los precios de las actividades gravadas. Los movimientos del recaudo se orientan en la dirección deseable para el éxito de la política estabilizadora, sin que intervengan las autoridades económicas direccionando los instrumentos de la política económica. En el mismo sentido operan todos los gravámenes al consumo.

2. SISTEMAS DE PAGOS POR DESEMPLEO

En algunos países orientados por políticas del bienestar social se han institucionalizado los subsidios al desempleo. Al quedar el trabajador cesante, se hace acreedor al derecho de recibir determinada cantidad de

79 RICHARD ABEL MUSGRAVE. *TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA*. Aguilar, Madrid, 1969. STEPHEN JAMES BAILEY. *PUBLIC SECTOR ECONOMICS*: *THEORY*, *POLICY AND PRACTICE*. Palgrave, New York, *2002*. THOMAS BAUNSGAARD Y STEVEN ALAN SYMANSKY. *AUTOMATIC FISCAL STABILIZERS*. International Monetary Fund, Staff Position Note, Washington, 2009. ENRIQUE FUENTES QUINTANA. *HACIENDA PÚBLICA: INTRODUCCIÓN Y PRESUPUESTO*. Rufino García Blanco, Madrid, 1987.

dinero del Estado, hasta cuando restablece su condición de asalariado. Así, al afrontar estos países coyunturas recesivas, de manera instantánea el Estado incrementa los gastos relativos al subsidio por desempleo, sin que sea necesario que medie norma jurídica o decisión de las autoridades económicas. De esta forma, el gasto público aumenta en época de recesión. En períodos de auge o ciclos económicos ascendentes de la economía disminuyen los grados de desempleo coyuntural o keynesiano y, con ello, se contrae el gasto público relacionado con subsidios por desempleo, incidiendo en la reducción del gasto público agregado, justo cuando es deseable que este fenómeno ocurra en el plano económico de la estabilización. Los pagos por subsidio de desempleo disminuyen cuando la economía se avecina al pleno empleo.

3. IMPUESTO A LA RENTA

La teoría ortodoxa sostenía que la progresividad del impuesto a la renta es substancial, no solo desde la óptica que impulsa satisfactoria distribución del ingreso, como fue estudiado en el capítulo anterior, sino además desde el criterio de servir como instrumento orientador de la estabilización automática. Así, consideraban que las comunidades sujetas a procesos inflacionarios, llevan implícito aumentos en los ingresos de sus contribuyentes, quienes por razón de la inflación y las tasas progresivas del impuesto a la renta, entran a pagar mayor tributo en términos nominales y en términos reales. En el marco de la teoría estabilizadora se considera deseable este fenómeno, pues aumenta el impuesto como consecuencia del proceso inflacionario. Actúa en la dirección deseada.

La variación del ingreso nacional redunda de forma directa en los recaudos del impuesto a la renta. Se podría decir que el incremento del ingreso permite a algunos contribuyentes cuyo nivel de renta era inferior al mínimo gravable pasar a ser objeto del tributo, al aumentar su renta quedarán en el rango gravable. Al igual, otros contribuyentes que ya tributaban quedarán en rango mayor, debido a la progresividad del tributo. De esta forma, el recaudo total aumentará, induciendo en secuela restrictiva y originando su efecto estabilizador. Si se genera descenso de la renta nacional la consecuencia es inversa, dado que el recaudo desciende con mayor proporción que la renta, provocando menor caída de la renta disponible y, por tanto, menor disminución del consumo.

Esta posición ha sido objetada con varios argumentos: Se arguye que la inflación ejerce de forma excesiva a través del impuesto efecto oneroso en cabeza del contribuyente, por razón de la aplicación de las tasas progresivas. De manera paralela, se argumenta la existencia de iniquidad intemporal, puesto que el contribuyente paga mayor impuesto en términos reales sobre el mismo ingreso cuando su renta nominal se ha incrementado por efecto de la inflación. Finalmente, se sostiene que el efecto estabilizador no es claro y oportuno, porque por regla general los esquemas impositivos en su periodicidad se aplican con rezago de un año y, de esta forma, cuando se produce el recaudo ha transcurrido tiempo largo frente al momento cuando se causó la renta, lapso que coincide con la coyuntura que suscitó la inflación, frente al instante cuando se declara y se paga el tributo. Solo en el caso de la retención en la fuente se suscita aplicación inmediata.

En *Colombia* esta discusión tiene substancial vigencia. Desde 1974 se viene debatiendo en las órbitas del Gobierno y del Parlamento la conveniencia de ajustar las tarifas del impuesto a la renta acorde con el índice de precios al consumidor. Frente a esta controversia, la ortodoxia keynesiana arguye que se despoja al impuesto de su efecto estabilizador, al reajustar la tarifa conforme con la variación de los precios. En sentido contrario, algunos técnicos y políticos sostienen con vehemencia que la inflación incrementa las tarifas impositivas y erosiona de forma exorbitante el ingreso real del contribuyente al cubrir el impuesto.

La *Ley 54 de 1977* se constituyó en esquema de transacción en esta materia, al aceptar el 60% del índice inflacionario para modificar las tarifas impositivas del impuesto a la renta. Reconocimiento preliminar se ejerció con el *artículo 7* del *Decreto 2160 de 1986* (reglamento colombiano de la contabilidad). Posteriormente, revalidado por el *artículo 90* de la *Ley 75 de 1986*.

La *Ley 75 de 1986* precisó los ajustes por inflación en materia fiscal, al establecer la no deducibilidad

del componente inflacionario de los ingresos financieros y al facultar la disponibilidad de reservas para ser compensadas con utilidades del período, al presentarse diferencias entre depreciaciones fiscales y comerciales en proporciones del 70% o superiores. También, en relación con el sistema de ajustes por inflación permitió: Registrar sus efectos en los estados financieros, evitar incorporar como ganancias los incrementos patrimoniales originados por actividades diferentes al resultado real del proceso económico, reconocer sus efectos en la determinación del impuesto, estipular término de dos años para su implantación.

La *Ley 49 de 1990* otorgó plazo perentorio de un año al Gobierno nacional para reglar el proceso de ajustes por inflación, mandato que fue materializado con la expedición del *Decreto 1744 de 1991*.

El sistema de ajustes por inflación fue reglado por el *Decreto 1744 de 1991*, que sujetó la contabilidad mercantil a las normas tributarias, afectando los principios de contabilidad generalmente aceptados, suscitó confusiones conceptuales entre contabilidad financiera y contabilidad tributaria, excluyó algunos sujetos de la opción de ajustar sus balances acordes con la variación de los índices de precios, rompiendo el principio de universalidad al no permitir la aplicación del ajuste a los registros del estado de resultados, impidió ajustar el balance general inicial que no asegura real apreciación de los rubros del balance e imposibilitó la comparación de los estados financieros expresados en precios de la misma vigencia.

Este proceso se culminó al incorporarse lo consagrado en el *Decreto 1744 de 1991* a los 'ajustes integrales por inflación' al *Estatuto Tributario*, *Decreto 624 de 1989*, *Título V* del *Libro I*. Se precisó que los diferentes componentes de los estados financieros de los sujetos pasivos del impuesto a la renta y complementarios a partir del período gravable de 1992 debían ser ajustados por la variación en los precios durante cada anualidad. Estas variaciones inciden sobre los diferentes elementos que integran el balance general e importantes rubros del estado de resultados.

Es indispensable aclarar que el Gobierno de *César Gaviria* emitió el *Decreto 2911 de 1991*, accediendo a facultades extraordinarias, precisas y pro-témpore, otorgadas por el Congreso de la República[80]. Sin embargo, esta norma fue declarada inconstitucional por la *Corte Constitucional*, lo que permitió el resurgimiento del *Decreto 1744 de 1991* y el *Título V* del *Estatuto Tributario*, que se reformaban de manera drástica[81].

El gobierno asimismo expidió el *Decreto 2912 de 1991*, que se constituyó en cimiento jurídico para los atributos contables de los ajustes integrales por inflación. También esta norma fue demandada, pero el *Consejo de Estado* decretó su legalidad[82].

Asimismo, se promulgó el *Decreto 2075 de 1992*, con el propósito de reglamentar los ajustes por inflación. Entre otros aspectos pretendió armonizar discrepancias que se suscitaron en la práctica contable y fiscal en el empleo de cuentas, la aplicación de índices y el uso de bases de ajustes, propiciadas por la declaratoria de inexequible al *Decreto 2911 de 1991*.

El *Decreto 2591 de 1993* reglamentó aspectos esenciales del sistema de ajustes integrales por inflación. Se destacan: Base de los ajustes por inflación, costo de los activos enajenados, ajustes de activos no monetarios, gastos financieros, activos representados en moneda extranjera, disminución del patrimonio líquido, gradualidad en la aplicación de los ajustes por inflación. En el mismo sentido, se promulgó el *Decreto 2649 de 1993*, que reglamentó las pautas relativas a la contabilidad.

El *Decreto 2649 de 1993* en su *artículo 51* dispuso de manera rotunda los ajustes integrales por inflación: "Los estados financieros se deben ajustar para reconocer el efecto de la inflación, aplicando el sistema integral".

El *Decreto 401 de 1994* estipuló las directrices a aplicar en relación con los ajustes por inflación en las

80 *Numeral 10* del *artículo 150* de la *Carta Política*.

81 *Corte Constitucional*, sentencia C-608 de 1992, magistrado ponente *Jaime Sanin Greiffenstein*. Ver también: *Consejo de Estado*, sentencia 4710 de 1993, magistrada ponente *Consuelo Sarria Olcos*.

82 *Consejo de Estado*, Sentencia 4709 de 1993, Magistrado ponente *Jaime Abella Zárate*.

declaraciones del impuesto a las ventas sobre sistema de valor agregado (*IVA*), eliminando a partir de 1994 su aplicación para estos denuncios tributarios.

La *Ley 174 de 1994* precisó modificaciones al procedimiento para determinar el costo fiscal y la base de ajustes, en el sentido de asentir la traslación del efecto de índole contable hacia el componente fiscal, en consideración a los alcances de las valorizaciones y desvalorizaciones sobre el gravamen, los índices de ajustes, los bienes y las deudas contraídas en unidades de poder adquisitivo constante (*UPAC*) y en divisas de otros países. Asimismo, desmontó el esquema de provisiones para depreciación mediante sistema LIFO.

La *Ley 174 de 1994* fue reglamentada por los *Decretos 1828* y *326 de 1995*, que incorporaron aspectos relativos a costos de inventarios, término perentorio para desmontar las provisiones mediante sistema *LIFO* y definió el método para calcular avalúos catastrales y comerciales para efectos de tributos nacionales y territoriales.

Ley 223 de 1995 modificó los ajustes integrales por inflación. Entre sus designios se resalta la eliminación de la deducción teórica, al comprobarse que causaba impacto negativo en el recaudo del impuesto a la renta y complementario, dado que favorecía la capitalización de las ganancias logradas por personas jurídicas, al permitir no gravarlas sobre la base de considerar que fuesen ocasionadas por la inflación.

El *Decreto 1333 de 1996* dispuso la aplicación del sistema de inventarios permanentes o continuos para los contribuyentes obligados a llevar contabilidad y que sus declaraciones deban ser firmadas por revisor fiscal o contador público. Sin embargo, consintió de forma provisional el empleo de inventarios periódicos, siempre y cuando se realice de forma combinada con inventarios permanentes y sea autorizada taxativamente por la *DIAN*.

La *Ley 488 de 1998* entre otras decisiones, dispuso: Derogar los ajustes integrales por inflación para las cuentas de resultados, eliminó el ajuste a los inventarios e impulsó la armonización de los asientos contables en materia fiscal y propiamente contable.

La *Ley 788 de 2002*, en sus *artículos 21* y *22*, estipuló la exigencia de ejercer los ajustes integrales por inflación a todos los activos no monetarios, incluso los inventarios que estaban exceptuados, y corregir el efecto de dicha exclusión, que otorgaba a los inventarios el carácter de activo monetario afectando al patrimonio.

El *Decreto 1536 de 2007* eliminó formalmente los ajustes integrales por inflación. Su *artículo 1* que modificó al *artículo 51* del *Decreto 2649 de 1993* estipuló: "Los estados financieros no deben ajustarse para reconocer el efecto de la inflación"

La *DIAN* ha señalado en variados estudios la incidencia de los ajustes integrales por inflación. Al respecto, precisó: "Los efectos por inflación fueron reconocidos parcialmente en la determinación del impuesto sobre la renta con: 1) Escalas progresivas a cargo de personas naturales. 2) Revisión anual de las tarifas de retención en la fuente para asalariados con el fin de reconocer los efectos de la inflación. 3) Potestad de ajustar el costo de los activos fijos o del capital con base en el incremento del índice de precios con incidencia directa al determinar la utilidad en caso de enajenación de los mismos. 4) Depreciación flexible, que en la actualidad no se aplica en el país"[83].

Algunos autores, en especial, *Mauricio Carrizosa*[84], *Sebastián Arango* y *Florángela Gómez*[85] y *Roberto Junguito* y *Guillermo Perry*[86], de manera inteligible examinaron el tema y llegaron a la conclusión que ejercer la variación plena del índice de precios sobre los estados financieros (reconocer el factor

83 RAFAEL OSVALDO ORDUÑA ROJAS. "*AJUSTES INTEGRALES POR INFLACIÓN EN COLOMBIA: EFECTOS EN EL RECAUDO 1994-2004*" en *CUADERNOS DE TRABAJO*. Oficina Estudios Económicos, DIAN, Bogotá, 2004. P. 6.

84 MAURICIO CARRIZOSA. "*LA INFLACIÓN Y EL IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS NATURALES*" en *LA ESTRUCTURA FISCAL COLOMBIANA*. Universidad Javeriana, Bogotá, 1979.

85 SEBASTIÁN ARANGO Y FLORÁNGELA DE ARANGO. "*LA INFLACIÓN Y EL IMPUESTO DE RENTA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS*" en *LA ESTRUCTURA FISCAL COLOMBIANA*. Id.

86 ROBERTO JUNGUITO Y GUILLERMO PERRY. "*EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE RENTA PRESUNTIVA*" en *LA ESTRUCTURA FISCAL COLOMBIANA*. Id.

inflacionario o indización) para efectos de liquidar el impuesto a la renta y sus complementarios, no siempre conduce a reducir el recaudo, lo que contradice la posición ortodoxa de la *escuela keynesiana*, relativa a que la indización le quita capacidad estabilizadora al impuesto.

En igual sentido, se manifestó misión internacional contratada en *Colombia* con participación de tratadistas como *Charles McLure* (director), *Jack Mutti*, *Vitor Thuronyi*, *George Zodrow* y *Richard Bird* (asesores), que elaboró el informe titulado "*La tributación de la renta proveniente de los negocios y del capital en Colombia*"[87]. Su conclusión precisó que la base gravable del impuesto a la renta y sus complementarios debían ser el ingreso real y el patrimonio líquido real de los contribuyentes, aplicando esquema de ajuste a ingresos y patrimonio acorde con la inflación. Sin embargo, observó que en *Colombia* por la complejidad del tributo podría generarse exceso de costos para los contribuyentes, por lo que no recomendaba su aplicación práctica. No obstante, su sugerencia general sobre los ajustes por inflación sirvió de bases para aplicarla en la práctica al impuesto básico a la renta y sus complementarios en *el país*.

En 1994 se practicó visita del *Fondo Monetario Internacional*, regentada por *Osvaldo Horacio Schenone*, que evaluó la experiencia de los ajustes por inflación, tomando como muestra los cien más grandes contribuyentes de *Bogotá*, concluyendo que el reconocimiento a los ajustes por inflación podría convertirse en estímulos al endeudamiento, al propiciar proclividad a la preferencia del crédito frente al ahorro para financiar la inversión[88].

Estos planteamientos sirvieron de base para adoptar este aspecto con la *reforma tributaria de 1986*. Las *Leyes 75 de 1986* y *20 de 1990* y el *Estatuto Tributario* fueron consecuencias de estos trabajos, al aceptar la corrección total de la tasa inflacionaria oficial cuantificada por el índice de precios al consumidor calculada por el *DANE*.

Sin embargo, como se precisó antes, los ajustes por inflación estuvieron vigentes hasta 1998, cuando se recurrió a ajustes parciales. Así, los *artículos 11*, *14* y *154* de la *Ley 488 de 1998* sometieron al sistema de ajustes integrales por inflación a proceso sistemático de desmonte, al eliminar los ajustes por inflación para las partidas de inventarios y las cuentas del estado de resultados. Más tarde, fueron desmontados totalmente con la promulgación del *Decreto 1536 de 2007*[89], dado que la inflación se redujo a un dígito y, con ello, perdió relevancia el tema de los ajustes por inflación. Solo se mantiene el ajuste inflacionario para determinados contribuyentes, acorde con los *artículos 38*, *39* y *40* del *Estatuto Tributario*[90].

También, interviene el régimen de retención en la fuente sobre el impuesto a la renta y complementarios con propósitos de reducir los períodos de tiempo entre la causación de la renta y el pago del impuesto. En realidad, la retención sí opera como estabilizador automático, puesto que aumento en precios e ingresos nominales de los contribuyentes se refleja en incremento inmediato de los recaudos del impuesto e, inverso, reducción de precios e ingresos se irradia de manera súbita en reducción de los recaudos. Así, actúa en la dirección deseada para la estabilización económica.

F. OTROS ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

La *teoría keynesiana*[91] tuvo especial vigencia en relación con la aplicación de sus políticas económicas

87 DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. *LA TRIBUTACIÓN DE LA RENTA PROVENIENTE DE LOS NEGOCIOS Y DEL CAPITAL EN COLOMBIA*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986.

88 DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. *EVALUACIÓN DE LOS AJUSTES POR INFLACIÓN: DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN*. Misión del Fondo Monetario Internacional. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1995. Papeles de trabajo, mimeógrafo.

89 Ver: JUAN FERNANDO MEJÍA. *AMBIGÜEDAD EN LOS AJUSTES A LOS AVALÚOS Y OTROS COMENTARIOS AL DECRETO 1536 DE 2007 QUE DESMONTA LOS AJUSTES CONTABLES POR INFLACIÓN* [webcache.googleusercontent.com/].

90 No constituye renta ni ganancia ocasional la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por personas naturales y sucesiones ilíquidas… (*artículo 38*). Las utilidades que fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores distribuyan o abonen en cuenta a sus afiliados, no constituyen renta ni ganancia ocasional en la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos financieros recibidos… (*artículo 39*). No constituye renta ni ganancia ocasional el componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por contribuyentes distintos de personas naturales (*artículo 40*).

91 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

de estabilización económica durante la postrimería de la segunda guerra mundial. Luego, a partir del advenimiento de los hechos conocidos como *crisis del Kipur* o del *petróleo* y gestados durante la primera parte de la década de los años setenta del *siglo XX*, los postulados de *Keynes* han sido objeto de controversia, que motivaron el impulso de nuevos desarrollos doctrinarios y teóricos.

Es importante resaltar doctrinas y formulaciones en relación con este tema, desarrolladas por reconocidas escuelas, en particular se hace énfasis en: 1) *Teoría ofertista*, 2) *escuela de las expectativas racionales*, 3) *neoliberalismo*, 4) análisis de la *estanflación* y de la *inflación de costos*, 5) *estructuralismo*, 6) *neo-estructuralismo*, 7) teoría del ciclo económico real y 8) presencia de *capitales golondrinas* o *especulativos*.

1. TEORÍA OFERTISTA

Como se señaló, para *Keynes*[92] la estrategia en política de estabilización, en esencia, concierne a la regulación de la demanda agregada. Supuso la *política keynesiana* que los problemas de estabilización económica no deben resolverse por el lado de la oferta agregada, porque es poco elástica y demasiado dúctil frente al manejo coyuntural y los fenómenos desestabilizadores estaban vinculados directamente con la demanda agregada. En sentir de *Keynes*, la acción del Estado difícilmente penetra para modificar la estructura y los patrones de gestión de la empresa privada.

En contraste con esa posición, en la década de los años setenta surgió la *teoría de ofertista*, cuyos autores sostuvieron que los problemas de inflación y recesión de las economías contemporáneas no son de naturaleza coyuntural, razón por la cual la política estabilizadora debe observar con énfasis la oferta agregada. La economía debe ser controlada a través de la oferta total. Así, en situación inflacionaria lo adecuado es estimular la oferta, para que al aumentar la producción se modere la tendencia a la alza de precios.

De otro lado, consideraron que las políticas ortodoxas keynesianas de contracción de la demanda agregada se traducen en alzas de la tasa de interés o mayor costo del dinero, que presionan aumentos adicionales en precios y desempleo, que inciden en el fenómeno denominado estanflación, que se estudiará más adelante. En casos de recesión económica, también lo adecuado es actuar sobre la producción, porque las políticas keynesianas de expansión de la demanda agregada ocasionan alza generalizada de precios, que reduce la capacidad de consumo de la comunidad. Para actuar sobre la oferta, en ambos casos, lo aconsejable en política fiscal es reducir tributos, orientados a reactivar la actividad productiva y generar puestos de trabajo, y también restringir el gasto público, para asegurar equilibrio en el presupuesto público. Esta política es enemiga del déficit presupuestal. Desde la óptica de la política monetaria, los ofertistas propugnan por bajar la tasa de interés, para reducir costos del dinero, y aumentar el crédito, que permita estimular la producción.

El desarrollo ideológico denominado *ofertista* corresponde a la escuela económica que surgió en especial en *Estados Unidos de América* y tuvo génesis en la denominada *crisis del petróleo* o *del Kipur*[93], que afectó a la economía mundial durante los primeros años de la década de los setenta. Esta época se caracterizó por aumentos vertiginosos en los precios de los hidrocarburos (petróleo y sus derivados), insumo esencial para ejercer la actividad económica, que incidió en repercusiones recesivas en el mundo,

92 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

93 Se denominó también *crisis del Kipur*, porque la situación de crisis mundial se asimiló a la conmemoración hebrea del *Yom Kipur* (día del perdón), que impulsa a los adeptos o seguidores a esta religión actitudes de abstinencia o vigilia y oración (significa conciencia y arrepentimiento). Asimismo, durante las épocas más críticas de la *crisis del petróleo*, se generó confrontación entre judíos y musulmanes en el momento que se conmemoraba el *Yom Kipur* de 1973. Estos hechos fueron referidos por *Wikipedia* de la siguiente forma: "El *6 de Octubre de 1973*, día del *Yom Kipur*, fiesta judía, *Egipto* y *Siria* lanzaron su ataque contra *Israel*. La fecha había sido escogida con cuidado desde el punto de vista táctico, ya que la mayoría de la población civil israelí estaba ayunando y se encontraría en las sinagogas, las defensas estarían descuidadas y muchos soldados estarían de vacaciones (sin embargo los permisos del *Yom Kipur* habían sido cancelados por el jefe del estado mayor israelí *David Eleazar*). La fecha tiene además connotación simbólica para los musulmanes, pues, según el calendario musulmán, un 6 de octubre *Mahoma* decidió entablar la *Batalla de Badr*, que le dio la primera victoria musulmana contra los infieles de la tribu de *Quraish*". Ver: WALTER JAMES BOYNE. *GUERRA A LAS DOS EN PUNTO. CRISIS NUCLEAR EN LA GUERRA ÁRABE ISRAELÍ DE 1973*. Ariel, Barcelona, 2005. CHAIM 'VIVIAN' HERZOG. *LA GUERRA DEL YOM KIPPUR*. Inédita, Barcelona, 2004. JOAN BAPTISTA CULLA I CLARÀ. *LA TIERRA MÁS DISPUTADA: EL SIONISMO, ISRAEL Y EL CONFLICTO DE PALESTINA*. Alianza, Madrid, 2005.

debido a que muchas empresas no soportaron los efectos de los onerosos costos del petróleo, y, así, tuvieron que soportar frecuentes condiciones de concordatos preventivos, liquidaciones masivas y, en el peor de los casos, fatídicas quiebras y, con ello, condujeron a alzas en las tasas de desempleo, forzando preocupante situación de crisis o recesión, que se extendió hasta finales de esa década, no obstante haber superado las dificultades del *Kipur* o *del petróleo*. Así, la crisis de mediados de la década del setenta propició el surgimiento de los economistas del lado de la oferta, que propulsaron políticas públicas económicas como paliativo para solucionar las dificultades.

Existieron múltiples sucesos que incidieron para incrementar de forma desproporcionada los precios de los hidrocarburos, que propiciaron el surgimiento de la *crisis del petróleo* o del *Kipur* (iniciada el 23 de agosto de1973), se resaltan: 1. Creación de la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (*OPEP*) el 17 de septiembre de 1960, que le otorgó mayor autonomía y manejo -menor dependencia- a los Estados productores. 2. Caída del precio del oro en los mercados internacionales y el abandono del sistema de *Bretton Woods*, debido a la crisis económica y política que debió afrontar el Gobierno de *Richard Nixon* en *Estados Unidos*, que le permitió perder hegemonía en el entorno mundial. 3. El embargo para el envío de crudo a *Occidente* propiciado por los países de la *OPEP* (16 de octubre de1973), que obligó a las compañías petroleras a aumentar drásticamente los precios del petróleo aumentó desde 1974. 4. Los países árabes de *Asia Menor*, influyeron en la *OPEP* y otros países del golfo pérsico no miembros de esa organización para no exportar petróleo a los países que apoyaron a *Israel* durante la guerra del *Yom Kippur*.

Además se mencionan otras causas[94]: Especulación desatada para impulsar mayores beneficios con los aumentos de los precios. enfrentamientos bélicos causados por ideologías religiosas o por supremacía territorial en el *Oriente próximo* -región mayor productora de hidrocarburos-. mayores demandas de energía por países industrializados y, en especial, por las denominadas economías emergentes. limitada inversión para ejercer exploraciones, explotaciones y extracciones de petróleo y otros combustibles. boicoteos, atentados y demás actos de presión que afectaron su suministro. acaparamiento para presionar aumentos de precio y mejorar las rentabilidades.

Se evidenció hacia finales de la década de los setenta que los precios internacionales del petróleo habían retornado a la normalidad al restablecerse su oferta y su demanda, en consecuencia de variadas razones: Por un lado, se equilibró la oferta debido a que los países productores trataron de aprovechar la situación ventajosa de los precios y aumentaron su producción y su oferta; se incorporaron al mercado mundial países no tradicionalmente productores y que en esta época lograron importantes hallazgos, como el caso de *México Angola, Indonesia*, *Nigeria*, *Argelia*, *Libia*, *Gabón*, entre otros. De otro lado, también se estabilizó la demanda, por efectos como la generación de amplio proceso de invención tecnológica que permitió concebir productos que ahorraran el uso de energéticos; se acrecentó el uso de sustitutos del petróleo, como energía solar, carbón, energía eólica, gas natural, etc., entre otros aspectos. Estos fenómenos incidieron para normalizar la oferta y la demanda de energéticos. Sin embargo, la situación de crisis mundial se mantuvo.

Ante esta incertidumbre, surgió la *teoría ofertista*, que con ímpetu decidió incursionar al interior de las empresas para tratar de verificar las causas de los problemas, entre sus forjadores se destacan: *Arthur Betz Laffer, Norman Ture y Lawrence Robert Klein*[95]. Así, acudieron a los estados financieros

94 JOSÉ IGNACIO HORMAECHE AZUMENDI, ÁLVARO P*ÉREZ* DE LABORDA DELCLAUX Y TXETXU S*ÁENZ DE* ORMIJANA FULGENCIO. *EL PETRÓLEO Y LA ENERGÍA EN LA ECONOMÍA: LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL ENCARECIMIENTO DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA VASCA*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008. P. 13, s.

95 ARTHUR BETZ LAFFER. "*TRADING POLICY OUTLOOK: INDUSTRIAL POLICY AND INTERNATIONAL TRADE*" en *CONTEMPORARY STUDIES IN ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS*. Volume 62. JAI Press, London, 1992. Pp. 175-186. VICTOR A. CANTO, DOUGLAS H. JOINES Y ARTHUR BETZ LAFFER. *FOUNDATIONS OF SUPPLY-SIDE ECONOMICS: THEORY AND EVIDENCE*. Academic Press, New York, 1982. ARTHUR BETZ LAFFER Y EUGENE F. FAMA. "*THE NUMBER OF FIRMS AND COMPETITION*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Volume 62, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1972. Pp. 670 - 674. NORMAN BERNARD TURE. *TAX POLICY, CAPITAL FORMATION, AND PRODUCTIVITY*. National Association of Manufacturers, Washington, 1973. NORMAN BERNARD TURE. *WEALTH REDISTRIBUTION AND THE INCOME TAX*. Lexington Books, D. C. Heath & Company, Lexington, 1978. NORMAN BERNARD TURE. *CORPORATE PROFITS IN COMPANY FINANCIAL REPORTS: TAX RETURNS AND THE NATIONAL INCOME AND PRODUCT ACCOUNTS*. Financial Executives Research Foundation, Morristown, 1978. LAWRENCE ROBERT KLEIN. *LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. LAWRENCE ROBERT KLEIN. *THE KEYNESIAN REVOLUTION*. MacMillan Company, Nueva York, 1947. LAWRENCE ROBERT KLEIN Y ARTHUR STANLEY

de entidades representativas y comprobaron diferentes problemas que estaban padeciendo con base en el uso de indicadores financieros. Entre sus resultados, se resaltan: Exigua solidez, escasa liquidez, exagerado endeudamiento y precaria o negativa rentabilidad. En el balance general se evidenció amplia participación de activos fijos improductivos y pasivos exigibles y reducida presencia del patrimonio. En el estado de resultados examinaron, quizá lo más preocupante, excesiva estructura de costos (laborales, honorarios, financieros -intereses, comisiones-, arrendamientos, fletes, bienes de capital, tributos, materias primas e insumos-, en los que se incluyen hidrocarburos) que repercutían en ganancias exiguas o pérdidas excesivas.

Es factible señalar que esta teoría se fundamenta en diagnóstico elaborado para dilucidar las causas de la *crisis del petróleo*, que facultó verificar los factores perturbadores al interior del sector productivo y permitió a sus autores corroborar que las condiciones de inestabilidad contemporánea se forjan en las propias entrañas de las empresas, ligadas en especial a estructuras de costos exageradamente onerosos, que inciden en efectos especuladores (inflación de costos) y en tendencias recesivas (acumulación de inventarios, mayor grado de desempleo, concordatos preventivos, liquidaciones masivas y quiebras masivas). Situación de estanflación.

Acorde con el diagnóstico, los ofertistas precisaron la conveniencia de atenuar la estructura de costos. Propusieron políticas orientadas a la oferta agregada, consistentes en políticas encauzadas a superar el estrangulamiento que padecen las empresas, a cambio de *Keynes* que consideraba preciso actuar sobre la demanda agregada. Entre otras medidas dirigidas a lograr estímulos para reducir los costos que afectan al sector productivo, se destacan: Tributos menos onerosos, disminución de tasas de interés y superiores opciones de financiación (crédito de fomento, barato), reformas laborales tendientes a restringir la excesiva injerencia de la estructura salarial y del régimen de seguridad social del trabajador, reformas al sistema de arriendos para reducir el pago de rentas, alivios en erogaciones de fletes y otros transportes, entre otras políticas estructurales conducentes a aliviar al sector productivo de los apremios que lo estrangulan. Es necesario aclarar que estos autores aconsejan equilibrio presupuestal, al considerar perjudicial tanto el déficit como el superávit fiscal. Así, sugieren reducir el gasto público y, de forma consecuente, disminuir los tributos que afectan a la actividad productiva o sector empresarial.

Como se expresó, las políticas de estabilización económica desde los años treinta hasta finales de los sesenta se orientaron hacia la demanda agregada. Luego de la crisis del petróleo, cambió su dirección, impulsando políticas de ajuste orientadas a la oferta agregada, que suscitó entorno de economía de la oferta. Los ofertistas sostienen que el crecimiento económico puede lograrse si se asumen políticas públicas orientadas a estimular la eficiencia, la producción, la inversión, el ahorro y el empleo, reducir exceso de regulación estatal y evitar presencia de normas jurídicas que entorpecen la actividad económica. La oferta agregada explica la relación entre cantidad de producción generada por las empresas y nivel de precios.

Los *autores ofertistas* precisaron que la crisis de los años setenta estaba relacionada con el fenómeno de la estanflación, que incorpora recesión con inflación, a diferencia de la tribulación recesiva de los años treinta, que estuvo ligada a condiciones deflacionarias. Disciernen que si para frenar la crisis de los años setenta se expande la demanda agregada se propiciaría aumentos generalizados en los precios. Por ello, proponen estimular la oferta agregada para superar las dificultades, que propugna por resarcir de forma coetánea los inconvenientes originados tanto por la recesión económica como por la inflación de costos. Procuran ampliar la producción y el empleo y reducir la inflación. Otorgan énfasis en la aplicación de políticas públicas económicas orientadas a reducir precios de los insumos, materias primas y bienes de capital, estimular los avances tecnológicos, subsidiar a la actividad emprendedora, aminorar tributos al sector productivo, facilitar fuentes de financiación asequibles y promover políticas orientadas a desregular y desreglamentar la actividad económica.

GOLDBERGER. *AN ECONOMETRIC MODEL OF THE UNITED STATES*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1955. LAWRENCE ROBERT KLEIN. *COMENTARIOS PARA LA REVISTA U. S. NEWS AND WORLD REPORT*. Transcritos en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo I.

Las políticas públicas económicas impulsadas por los tratadistas ofertistas se orientan según *Irvin Tucker* a incrementar la oferta agregada para propulsar el crecimiento económico, lograr el pleno empleo y aminorar la inflación. Para alcanzar estos designios, considera el tratadista que sus progenitores otorgan gran relevancia a la política fiscal orientada a estimular la oferta[96].

El *Banco Mundial*[97] sugirió la aplicación de políticas de ajuste orientadas a la oferta agregada, se resaltan: Formación del recurso humano[98], impulso a la innovación tecnológica[99], promoción de gestión de calidad[100], innovación en infraestructura[101]. Se incluyen como componentes de la oferta agregada la producción doméstica (factores de producción y su productividad -valor agregado- y materias primas e insumos -adquisiciones-) más importaciones. Los ajustes incluyen: Reformas al sistema de incentivos y política de precios, innovaciones en el régimen de comercio y finanzas internacionales, innovaciones en el sistema financiero, modernización a la gestión y manejo del sector público y evoluciones sectoriales y de reconversión productiva. Estas políticas pretenden: Estructura productiva competitiva, mayor eficiencia, eficacia y competitividad, adecuados rendimientos de la inversión, mercados de capitales dinámicos, especialización, división social del trabajo, acceso y mejores condiciones de créditos, democratización de la propiedad, incremento de inversiones, mejor gestión gubernamental, mayor productividad, reducción de costos, reinversión de ganancias y formación de capital[102].

Al respecto, *Lawrence Klein* observó: "Si se acepta la opinión que nuestro problema data ya de mucho tiempo, es razonable creer que se necesitará largo período para resolverlo. Lo que se requiere es más formación de capital, mayor proporción de gastos para investigación básica y menos regulación a la industrial. Los esfuerzos deberán orientarse a la reducción de impuesto a las empresas más que a las personas físicas. Es necesario mejorar la productividad"[103].

La crisis de empresarial afectó en mayor proporción a los países emergentes y no industrializados, dado que, además de los fenómenos experimentados por los países industrializados, han tenido que padecer otros adicionales, por su condición de economías importadoras de tecnología y de bienes manufacturados. Al respecto, se refirió *Enrique Fuentes Quintana* quien precisó cuatro grandes retos que deben afrontar. Esbozó: "Factor destacado y decisivo de la crisis económica actual es la crisis de la industria. Existen cuatro grandes causas de la oferta industrial: 1. La crisis de la oferta de la industria tiene primer motivo en la caída de los ritmos de desarrollo. Las tasas medias de crecimiento, tras la crisis, apenas alcanzan la tercera parte de las registradas durante la larga ola de prosperidad de 1951-1973. Esa caída en el ritmo del desarrollo ha dañado irreparablemente la oferta de la industria de dos maneras: Al afectar a las inversiones... y al dañar ciertas producciones industriales, cuya expansión dependía del crecimiento intenso de la demanda. 2. El segundo gran motivo de esa inadecuada situación de la oferta industrial es el crecimiento de costes y precios y la imposibilidad de colocar los productos en el mercado. Por este motivo, los costes de producción para la industria han sufrido variaciones que alcanzan violencia

96 IRVIN TUCKER. *FUNDAMENTOS DE ECONOMÍA*. International Thomson, México, 2002.

97 THE WORLD BANK. *PRIVATIZATION: THE LESSON OF EXPERIENCE COUNTRY ECONOMIC DEPARTMENT*. BIRF, Washington. April, 1991. BANCO MUNDIAL. "*COLOMBIA: PUBLIC SECTOR EXPENDITURE REVIEW*" en *REPORT No. 7891-CO*. BIRF, Washington, 15 de enero de 1991.

98 Invertir en desarrollo y formación del talento humano, mediante capacitación formal e informal, apoyos tecnológicos y disposición de programas y planes de desarrollo personal y profesional.

99 Encauzar los recursos a inversión con gran técnica, promover métodos y procedimientos renovados para mejorar la producción, aumentar la capacidad productiva y capacidad instalada e invertir en centros científicos y tecnológicos. Se parte de la premisa que los países que disponen políticas de desarrollo tecnológico logran progreso económico sostenido.

100 Logro de estándares de calidad, fortalecimiento institucional, promoción de cultura de autocontrol y control interno, cumplimiento de planes de gestión, fortalecimiento del control interno, acatamiento de planes de mejoramiento institucional, acatamiento de políticas de austeridad de gastos, auspiciar la observancia de los principios de economía, eficiencia, eficacia, ética, ecología, equidad y efectividad, establecimiento de mapas de riesgo, disponibilidad de manuales de procedimiento y funciones, disponibilidad de certificaciones de calidad.

101 Dotar a sectores productivos de adecuada infraestructura: Carreteras, puentes, vías alternas, aeropuertos, puertos, servicios públicos, instalaciones, edificaciones, entre otras, que le permitan desarrollar las actividades productivas de manera satisfactoria. Se pretende lograr por parte del gobierno mejor inversión y asignación presupuestaria, que permita a la autoridad de obras públicas lograr sus objetivos, a través de acciones directas o mediante concesiones al sector privado.

102 JERRY MARTIN ROSENBERG. *DICCIONARIO DE ADMINISTRACION Y FINANZAS*. Océano, Barcelona, 1995. FRANCISCO MONCHÓN. *PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA*. MacGraw Hill, Madrid, 1998. XAVIER HUAYAMAVE BETANCOURT. *CLASIFICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA* [www.gestiopolis.com/].

103 LAWRENCE ROBERT KLEIN. "*COMENTARIOS PARA LA REVISTA U. S. NEWS AND WORLD REPORT*" en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Volumen I, fascículo I. Orbis, Barcelona, 1983. P.7.

desconocida en el pasado. Los economistas hablan de *shocks* de oferta. A la cabeza de estos shocks están las variaciones en los precios de la energía y, aunque con menor intensidad, en los precios de materias estratégicas de carácter industrial. A estos precios alcistas se han sumado los costes del trabajo (salarios y seguridad social) y los costes financieros, éstos en razón directa al endeudamiento de las empresas. Las empresas peor tratadas por la crisis lo han sido también por las cargas financieras, al no contar con autofinanciación ni con capital propio, dada la desaparición de los beneficios hoy y en el futuro previsible. 3. Los *shocks* de oferta no se han manifestado con la misma intensidad en todos los países. Sus diferentes dotaciones de recursos productivos y el muy distinto comportamiento de los costes de trabajo explican la aparición de los nuevos países industriales, que se han quedado con parte de los mercados mundiales para determinados productos (tercer motivo). 4. El cuarto motivo de la crisis de oferta reside en que han aparecido nuevos bienes adaptados a la situación actual y facilitados por la innovación tecnológica, que la industria nacional no produce y que deben importarse. Las áreas de innovación tecnológica más importantes son las de informática, microelectrónica, ahorro y búsqueda de nuevas fuentes de energía (bioingeniería, agroalimentación y sanidad)... Al identificar esos factores, se comprueba que todos ellos, pese a su heterogeneidad, responden a característica común: Actúan del lado de la oferta, limitando sus posibilidades de crecimiento. Puede afirmarse que la crisis de los setenta es crisis de oferta. Ante todo, significa que esta crisis no es de demanda, como lo fue la otra gran crisis anterior: La *gran depresión de 1929*... La crisis de hoy no parte de los supuestos de la realidad de 1929 y no puede tener, en consecuencia, la misma interpretación. Hoy no tenemos precios en descenso, ni mercados sobreabundantes de materias primas, ni salarios reales decrecientes, ni expectativas de precios a la baja. Estamos justo en el polo opuesto: Materias primas por las nubes, salarios reales en aumento -pese a la crisis-, expectativas inflacionarias desbordadas. En estas circunstancias hay que atender a los factores de oferta para que éstos no paralicen el desarrollo de la producción y de la renta: Es necesario luchar contra la penuria de energía, materias primas y productos alimenticios; es preciso evitar las alzas de costes que se siguen en inútil respuesta a la elevación de precios; hay que normalizar los beneficios empresariales; son medidas proteccionistas: Hay que forzar la mejor asignación de recursos por el mecanismo del mercado; es obligado reestructurar los sectores industriales que la crisis ha dejado al margen de la competencia, adaptando la estructura productiva a las dotaciones de recursos; deben ganarse mercados para mayor exportación, por mejora de costes y precios relativos. Todos esos caminos para afrontar la crisis son consecuencia de que los factores que la producen están del lado de los costes y la oferta, tal y como se ha expuesto. No del todo de la demanda, como en los años treinta"[104].

Lawrence Klein destacó la importancia de la política económica desde la dimensión de la demanda para corregir enormes desequilibrios económicos experimentados en las décadas iniciales del siglo XX, pero aseveró poca efectividad de su acción en las décadas finales del siglo. Consideró ineludible la intervención de la política económica orientada hacia la oferta para subsanar las inestabilidades generadas en el mundo contemporáneo. Observó: "La administración de la demanda como política derivada de los sistemas teóricos orientados hacia la demanda debe ser colocada en su perspectiva correcta. Ha hecho mucho bien al sacarnos de la problemática de los años treinta y el inicio de la postguerra, pero no es adecuada para afrontar los problemas existentes en el decenio de los ochenta. No es solo la preocupación por la demanda lo que vuelve deficiente este enfoque, sino su especial interés por la política macroeconómica... La lista de problemas actuales revela claramente que estos no son estructurales, ni macroeconómicos o generales. Por tanto, tales problemas requieren políticas específicas, políticas microeconómicas, y de muchas decisiones basadas en análisis orientado hacia la oferta. En esta concepción, la economía de la oferta se ocupa de aspectos como demografía, productividad, energéticos, regulación, ambiente, alimentos..."[105].

Desde el punto de vista práctico, en esencia las *políticas económicas ofertistas* se empezaron a aplicar en los *Estados Unidos de América* desde 1981 durante el gobierno de *Ronald Reagan*, con el objetivo de

104 ENRIQUE FUENTES QUINTANA. "*LA CRISIS ECONÓMICA*" en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Fascículo 1. Pp. 14, ss.

105 LAWRENCE ROBERT KLEIN. *LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. Pp. 29, ss.

poder superar los problemas causados por la *estanflación*, que afectaron la economía mundial y tuvieron amplia incidencia en la sociedad norteamericana.

Economistas destacados que asesoraron a *Reagan* fueron *Arthur Laffer* y *Norman Ture*, quienes promovieron políticas económicas públicas ofertistas, orientadas a reducir los tributos que gravaban al sector productivo, con el propósito de impulsar el ahorro, la inversión, la producción y la generación de empleo e ingreso. Así, se gestan estímulos a producir. Se concebía que permitiendo mayor posibilidad de generar empresas también se favorecía el Estado, porque se traduciría en mayores recaudos fiscales por efectos de los buenos resultados logrados en sus estados financieros. También, estas políticas fueron impulsadas por el gobierno de *Margaret Thatcher* en *Gran Bretaña* en la misma época.

De los aportes suscitados por *Arthur Laffer* se resalta la denominada *curva de Laffer*[106], que describe la relación entre tarifas tributarias e ingresos fiscales. Esta emblemática curva permite evidenciar que al aumentar los tributos se incrementan los recaudos hasta situación específica; sin embargo, de forma paradójica después de ese punto si la autoridad sigue acrecentando los gravámenes los resultados se traducen en reducción de los recaudos. Esta situación obedece según el propio *Laffer* a que los contribuyentes con la saturación de impuestos dejarán de cumplir sus obligaciones tributarias. Considera que existe mayor propensión al ocio y al fraude. La mayor tendencia a la desidia disminuye la cantidad de sujetos pasivos del tributo y la proclividad a la evasión reduce la capacidad recaudadora. La curva inicia con tarifa del cero por ciento, que estimula a los individuos a producir, pero el recaudo gubernamental es nulo. Al final, se llega a otra situación extrema, impuesto confiscatorio (100%), donde la totalidad del ingreso de la población lo acapara el Estado, propiciando apatía al esfuerzo, al punto que la población preferirá dejar de invertir o trabajar antes que el Estado le acapare la totalidad de la remuneración obtenida. De esta forma, la preocupación de la autoridad estatal es determinar la tarifa tributaria óptima, que permita armonizar la motivación a trabajar e invertir y el logro del recaudo más aceptable frente a las expectativas de fraude o desánimo a generar actividad productiva. En ese sentido, al existir desequilibrio entre la tarifa impositiva y la tarifa óptima, se originarán dos posibles situaciones: Si la tasa impositiva es excesiva frente a la tarifa óptima no existe aliciente a la actividad productiva; contrario sensu, si la tarifa tributaria es menor a la óptima se sacrifica al erario público, pues existe mayor potencial de recaudo.

Se puede considerar como preocupación de la aplicación de las políticas ofertistas los efectos que podría haber sobre el déficit fiscal y sobre la distribución de los ingresos y la riqueza. Se plantea que el efecto sobre los resultados presupuestales, acorde con los resultados precisados en estudios empíricos a través de la *curva de Laffer* es que aumento de los tributos no siempre mejora la capacidad de recaudo para el Estado y que en ocasiones recesivas disminuir los gravámenes puede traducirse en mejor capacidad de recaudo. En relación con el tema de equidad, se ha planteado que si bien a simple vista las políticas ofertistas pueden ser percibidas como concentradoras, por orientarse hacia la población empresarial, pero, sin embargo, si existiesen efectos favorables sobre el empleo y, en consecuencia, mejoras en la estructura de ingresos de los habitantes menos favorecidos de la sociedad, podría concluirse que habría consecuencias distributivas benévolas.

2. TEORÍA DE LAS EXPECTATIVAS RACIONALES

Si bien *Keynes*[107] proporcionó gran relevancia al tema de expectativas, en especial en lo relativo a la problemática de la demanda monetaria, no ejerció desarrollo sistemático sobre la conducta de los agentes económicos basado en expectativas racionales. Solo, desde finales de la década de los sesenta surgieron estudios de teoría económica orientados a predecir las tendencias de las principales variables económicas, basado en perspectivas lógicas emanadas por los actores económicos.

106 ARTHUR BETZ LAFFER. *"THE ELLIPSE: AN EXPLICATION OF THE LAFFER CURVE IN A TWO-FACTOR MODEL"* en "*THE FINANCIAL ANALYST'S GUIDE TO FISCAL POLICY*" de VICTOR CANTO, CHARLES KADLEC Y ARTHUR BETZ LAFFER. Greenwood Press, New York, 1986. Pp. 1-35. ARTHUR BETZ LAFFER. "*THE LAFFER CURVE: PAST, PRESENT AND FUTURE*". No. 1765. Heritage Foundation Backgrounder, Washington, 2004.

107 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

La teoría de las expectativas racionales se desplegó a partir de los últimos años de la década de los sesenta. Sus más notables autores son: *John Muth*, considerado el padre de esta teoría, *Robert Lucas* y *Thomas Sargent*[108], que consideran que el fenómeno inflacionario surge a causa de perspectivas lógicas de aumento de precios, causadas por los agentes que participan en la actividad económica[109], que buscan proteger sus intereses económicos y financieros.

En este sentido, las investigaciones de los autores de la *teoría de las expectativas racionales* precisaron que los comportamientos de los agentes económicos obedecen a perspectivas o tendencias de la realidad económica. Así, los sindicatos prevén la inflación y exigen alzas en los salarios, basados en pronósticos racionales sobre aumento de precios de bienes y servicios de la canasta familiar. Los empresarios, por su parte, toman sus decisiones, vaticinando los movimientos de la actividad económica, por ello los efectos esperados en variables económicas como inflación, empleo o crecimiento de la producción son esenciales para elaborar el presupuesto de la empresa, y pretende cubrirse en aspectos como alzas proyectadas de sus costos (salarios, honorarios, tasas de interés, comisiones, arrendamientos, tributos, fletes, transportes, seguros, almacenaje, materias primas e insumos). La autoridad económica estatal proyecta los tributos y otros ingresos públicos sobre las perspectivas de crecimiento del producto interno bruto y del ingreso nacional.

Desde el ámbito investigativo, se podría aseverar que el análisis de las *expectativas racionales* se convierte en verdadero teorema: Se parte de hipótesis relativa a la veracidad de las predicciones efectuadas por los agentes económicos para anticiparse al futuro de prominentes variables económicas y financieras. Se parte de variados supuestos: Certeza del cumplimiento de las expectativas; validez de las predicciones; no obstante que se es consciente de la opción de errar en las expectativas individuales, se admite que las percepciones social son acertadas; aun cuando se acepta que el futuro es imprevisible, se presume que las expectativas de los agentes son verosímiles; se dispone amplia información, que permite a los agentes económicos tomar sus decisiones de forma eficiente; la información no es asimétrica entre el sector privado y la autoridad estatal; los agentes económicos pueden anticiparse a los políticas públicas. Con base en estos supuestos, los autores desarrollan modelo económico, que comprueba la presencia de *expectativas lógicas*. Predijeron y demostraron, por ejemplo, que los precios del mercado de las acciones experimentan el fenómeno denominado *sonido* o *ruido blanco*, consistente en apreciar dispersión de sus registros o señales, presentándose gran heterogeneidad en las frecuencias de los hechos medidos, que permite deducir que los precios de las acciones son variables aleatorias no correlacionadas, muestran comportamiento disímil, teniendo gran incidencia sobre las decisiones de inversión. Con base en éstas y otras demostraciones, proponen sus políticas económicas. Sirva de ilustración en el caso analizado, sus propuestas de la acción gubernamental orientadas a generar mayor solidez y estabilidad jurídica en el mercado de capitales, para otorgar confianza a los inversionistas, reduciendo los efectos del fenómeno del *ruido blanco*. El esquema científico abordado por estos autores, permite concebir que sus aportes constituyan verdadera teoría económica.

---

108 ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS JOHN SARGENT. *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE*. George Allen & Unwin, London, 1981. En este libro se destacan los siguientes escritos: JOHN FRASER MUTH. "*RATIONAL EXPECTATIONS AND THE THEORY OF PRICE MOVEMENTS*". JOHN FRASER MUTH. "*OPTIMAL PROPERTIES OF EXPONENTIALLY WEIGHTED FORECASTS*". JOHN FRASER MUTH. "*ESTIMATION OF ECONOMIC RELATIONSHIPS CONTAINING LATENT EXPECTATIONS VARIABLES*". ROBERT EMERSON LUCAS JR. "*OPTIMAL INVESTMENT WITH RATIONAL EXPECTATIONS*". ROBERT EMERSON LUCAS JR. "*EXPECTATIONS AND THE NEUTRALITY OF MONEY*". THOMAS JOHN SARGENT. "*A NOTE ON THE ACCELERATIONIST CONTROVERSY*". THOMAS JOHN SARGENT. "*RATIONAL EXPECTATIONS, THE REAL RATE ON INTEREST, AND THE NATURAL RATE OF UNEMPLOYMENT*". LASS PETER HANSEN Y THOMAS JOHN SARGENT. "*FORMULATING AND ESTIMATING DYNAMIC LINEAR RATIONAL EXPECTATIONS MODELS*". LASS PETER HANSEN Y THOMAS JOHN SARGENT. "*LINEAR RATIONAL EXPECTATIONS MODELS FOR DYNAMICALLY INTERRELATED VARIABLES*". THOMAS JOHN SARGENT Y NEIL WALLACE. "*RATIONAL EXPECTATIONS AND THE THEORY OF ECONOMIC POLICY*". THOMAS JOHN SARGENT. "*THE DEMAND FOR MONEY DURING HYPERINFLATIONS UNDER RATIONAL EXPECTATIONS*". THOMAS JOHN SARGENT Y NEIL WALLACE. "*RATIONAL EXPECTATIONS, THE OPTIMAL MONETARY INSTRUMENT, AND THE OPTIMAL MONEY SUPPLY RULE*". ROBERT JOSEPH BARRO. "*RATIONAL EXPECTATIONS AND THE ROLE OF MONETARY POLICY*". STANLEY FISHER. "*LONG-TERM CONTRACTS, RATIONAL EXPECTATIONS, AND THE OPTIMAL MONEY SUPPLY RULE*". BANNETT T. MCCALLUM. "*PRICE-LEVEL STICKINESS AND THE FEASIBILITY OF MONETARY STABILIZATION POLICY WITH RATIONAL EXPECTATIONS*". Ver también: PAUL DAVIDSON. *MONEY AND THE REAL WORLD*. MacMillan, London, 1972. ROBERT EMERSON LUCAS JR. "*EXPECTATIONS AND THE NEUTRALITY OF MONEY*" en *JOURNAL OF ECONOMIC THEORY*. Elsevier, New York, 1972. Pp. 103-124. RUDIGER DORNBUSCH, STANLEY FISHER Y RICHRAD SHMALENSEE. *ECONOMIC*. McGraw Hill, New York, 1988. RUDIGER DORNBUSCH Y STANLEY FISHER. *MACROECONOMÍA*. McGraw Hill, Madrid, 1997.

109 Empresarios (industriales, banqueros, arrendadores, transportadores, agricultores, comerciantes, etc.), trabajadores, gobiernos, asesores.

Es esencial examinar las *políticas económicas de estabilización* promovidas por los autores de la *teoría de las expectativas racionales*, que son ampliamente disímiles a las propuestas *ortodoxas keynesianas*. Ellos mismos bautizaron sus planteamientos como "*nueva macroeconomía clásica*". Entre otros aspectos conciben: Desde óptica dialéctica, otorgan relevancia a las situaciones pretéritas y actuales para proyectar el contexto futuro. Asimismo, consideraron que las acciones promovidas por los gobiernos pueden afectar drásticamente las condiciones del entorno económico. Analizaron las decisiones y elecciones individuales y proporcionaron realce a su incidencia sobre el orden macroeconómico. Se apoyaron en variables económicas para construir ecuaciones y modelos econométricos, con el propósito de medir los efectos de las conductas de los diferentes agentes económicos. Dentro de concepción dinámica, pretendieron determinar las situaciones óptimas. Ejercieron énfasis en la política monetaria y, en especial, sobre el ajuste de los precios. Otorgaron hincapié a determinar el entorno hacia el futuro de variables como precios, tasa de interés, ingresos y empleo, sobre la base de la influencia que generan las expectativas de los individuos. Otorgaron preeminencia a la función de la banca central para ejercer la política monetaria y crediticia e impulsar la estabilidad de los precios.

Argumentaron estos tratadistas que en contexto de recesión económica, que al generar déficit en el presupuesto público, como proponía *Keynes*, impulsan condiciones para que los sindicatos presionen por salarios mayores, que reduce la demanda por empleo, contrariando el objetivo mismo de la política de empleo, que es crear nuevas fuentes de trabajo. En entorno inflacionario, la promoción del superávit en el presupuesto público mueve a expectativa de alzas en la tasa de interés, que conduce a las empresas a anticipar aumentos en los precios, por efecto de las alzas en costos suscitada, presionando aún más las tendencias inflacionarias. Cabe decir, que los autores de las expectativas racionales precisan que las decisiones de los agentes económicos (empresarios, sindicatos, banqueros, transportadores, arrendatarios, comerciantes, entre otros) anticipan las tendencias de las variables económicas, entorpecen las políticas estatales y hacen ineficaz la *política keynesiana anti-cíclica*.

En la práctica, la *escuela de las expectativas racionales*[110] consideró necesario efectuar mediciones econométricas de las expectativas y, con base en ello, orientar la política económica acorde con las conductas lógicas que ejercen los agentes económicos para regular los desajustes o desequilibrios económicos. Consiste en análisis apoyado en las actuaciones, de manera que se consulta la sicología de los actores económicos. Consideraron los autores de la teoría de las expectativas racionales que en situación recesiva se aconseja conservar el equilibrio presupuestal, reduciendo los impuestos y el gasto público en igual proporción, con el fin de generar expectativas favorables a la inversión y desarticular las expectativas de alza en salarios e intereses, con el fin de promover el empleo. De manera análoga, discurrieron que en condiciones inflacionarias es aconsejable también el equilibrio presupuestal, acompañado de políticas expansionistas monetarias moderadas, que creen expectativa a la baja de la tasa de interés, para desarticular las expectativas de alza de precios.

Razonaron los autores de las *expectativas racionales* que cambios en el gasto agregado inciden en la actividad económica, al afectar los precios relativos. De esta forma, conciben que las políticas públicas sean inermes para afectar los precios y, por ello, son insuficientes para estabilizar la demanda agregativa.

Así, en cada actividad económica, desde el año inmediatamente anterior, se confecciona (programación) su estructura de ingresos y gastos (estados de resultados) para la próxima vigencia y se consideran sus efectos sobre el balance general, siempre defendiendo sus propios intereses. El instrumento utilizado es la elaboración del presupuesto. Así, empresarios, sindicatos y Gobierno predicen la inflación y, con base en

110 JOHN FRASER MUTH. "*RATIONAL EXPECTATIONS AND THE THEORY OF PRICE MOVEMENTS*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 29, No. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1961. Pp. 315-335. ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS JOHN SARGENT. *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE*. University of Minnesota, Minneapolis, 1981. ROBERT EMERSON LUCAS JR. *STUDIES IN BUSSINESS-CYCLE THEORY*. The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 1978. THOMAS JOHN SARGENT. *RATIONAL EXPECTATIONS AND INFLATION*. Harper & Row, New York, 1992. KAJAL LAHIRI. *THE ECONOMETRICS OF INFLACITONARY EXPECTATIONS. STUDIES IN MONATORY ECONOMICS*. Vol. 7. Series XXII. North Holland Publishing, Amsterdam, 1979. EDUARD JAN BOMHOFF. *INFLATION, THE QUANTITY THEORY AND RATIONAL EXPECTATIONS*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980. ROBERT JOSEPH BARRO. "*RATIONAL EXPECTATIONS AND THE ROLE OF MONETARY POLICY*" en *JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS*. no. 2. North Holland Publishing, Ámsterdam, 1976. Pp. 1-32.

ello, demandan alzas en sus respectivas fuentes de ingresos[111], que les permiten protegerse de los aumentos en los costos. Es comportamiento lógico, que busca defender el interés de cada agente económico[112], de tal manera que la tendencia a la propia protección impulsa inevitable espiral inflacionaria, que surge con la ejecución de los nuevos presupuestos a principio de cada anualidad, de tal manera que se ha podido comprobar que los meses del año con mayor tendencia inflacionaria son enero y febrero, cuando se aplican los nuevos precios de los productos (bienes y servicios).

Para mitigar estas tendencias, los autores de las *teorías de las expectativas racionales* propugnan por intervención decidida del Estado mediante políticas económicas, en dos frentes: 1. Evitar que los efectos ocasionados por las expectativas de incremento de precios se acumulen a principio de año[113], desplazando los respectivos aumentos hacia otras épocas del año, en especial aquellos que pueden ser regulados por el Estado[114]. 2. Ejercer políticas económicas[115] que reduzcan las tendencias que inducen las expectativas lógicas, como disminuir tributos, costos laborales, arriendos, tasa de interés, fletes, entre otros costos (insumos y materias primas). Es decir, se busca reducir el impacto inflacionario, mediante estímulos, incentivos y subsidios dirigidos a la actividad productiva de la economía -para reducir expectativas-

La *teoría de expectativas racionales* consiste en tesis económica que sustenta que los agentes del mercado advierten las predicciones futuras de la economía y, así, se anticipan de forma racional a los resultados de las políticas estatales. Consiste en esquema que erige las perspectivas sobre el comportamiento futuro de la economía con base en el logro y uso racional de la información.

La *teoría de las expectativas racionales* presume que los actores económicos ajustan su conducta no solo a las condiciones de la realidad presente, sino que también las proyectan acorde con las perspectivas de evolución que puedan colegirse hacia el futuro. Consiste en pronósticos económicos y financieros que tienen repercusiones sobre vaticinio del mercado bursátil que originan secuelas sobre las condiciones futuras de la actividad económica. Se realizan eficientes predicciones o estimaciones sobre variables económicas ignoradas, utilizado la información disponible. Se ejercen percepciones sobre las conductas de los agentes orientadas con base en experiencias y vivencias preliminares, adaptando de forma paulatina sus expectativas acorde con los errores de predicción cometidos en el pasado. Es enfoque que armoniza análisis de probabilidad con exégesis sobre la utilidad esperada. En síntesis, la teoría de las expectativas racionales es escuela del pensamiento económico que postula la flexibilidad de precios y salarios y explica la conducta de los agentes económicos a partir la formación de expectaciones lógicas[116].

John Muth[117] estipuló que la expectativa de los agentes obedece a predicciones lógicas que depende de la información disponible. Discurre que la expectativa está en función del valor esperado de variable aleatoria, cuya probabilidad depende de la información factible. Supone que la esperanza de error del pronóstico es cero y presume que se utiliza toda la información disponible. Infiere que existen dos tipos de probabilidad: Objetiva, relativa a invención o creación de modelo económico, y subjetiva, referente a la actuación de agentes económicos conforme con paradigmas derivados del modelo o enfoque creado. *Muth* advirtió que la *teoría de expectativas racionales* concierne a noción objetiva de probabilidades que explica los fenómenos económicos de forma fehaciente.

Lucas y *Sargent*[118] señalaron que los agentes disponen opción de instruirse al corroborar en variadas

111 Ganancias, intereses, comisiones, honorarios, arrendamientos, salarios y tributos.

112 Empresarios, sindicatos, propietarios, rentistas, intermediarios financieros, Gobierno, consumidores, usuarios, comunidades organizadas, asociaciones civiles, etc.

113 Se comprueba que los meses más inflacionarios son los primeros del año.

114 Gasolina, servicios públicos, educación, salud, medicamentos, transporte, salarios, arrendamientos, peajes, etc.

115 Fiscales, monetarias, crediticias, internacionales, sociales, laborales, mineras, agropecuarias, industriales, ecológicas.

116 ROBERT EMERSON LUCAS JR. "*EXPECTATIONS AND THE NEUTRALITY OF MONEY*" en *JOURNAL OF ECONOMIC THEORY*. Elsevier, New York, 1972. Pp. 103-124. RUDIGER DORNBUSCH, STANLEY FISHER Y RICHRAD SHMALENSEE. *ECONOMIC*. McGraw Hill, New York, 1988. RUDIGER DORNBUSCH Y STANLEY FISHER. *MACROECONOMÍA*. McGraw Hill, Madrid, 1997.

117 JOHN FRASER MUTH. "*RATIONAL EXPECTATIONS AND THE THEORY OF PRICE MOVEMENTS*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 29, no. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1961. Pp. 315-335. JOHN FRASER MUTH. "*OPTIMAL PROPERTIES OF EXPONENTIALLY WEIGHTED FORECASTS*" y "*ESTIMATION OF ECONOMIC RELATIONSHIPS CONTAINING LATENT EXPECTATIONS VARIABLES*" en *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE* de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS SARGENT. University of Minnesota, Minneapolis, 1981.

118 ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS SARGENT. *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE* de

oportunidades los hechos que acontecen en la sociedad. Ese proceso de aprendizaje tiene secuelas o efectos reales, fundamentales en sus decisiones y actuaciones.

3. NEOLIBERALISMO

Desde las últimas décadas del siglo XX surgió la denominada *escuela neoliberal*, amparada en investigaciones académicas y, también, apoyada en las tesis liberales ortodoxas ajustadas acordes con el contexto económico contemporáneo. Sus principales autores son: *Friedrich Von Hayek*[119], y sus herederos, la corriente *CHI-VI-LA* (*Universidades de Chicago*, *Virginia* y *Los Ángeles*), se resalta a: *Milton Friedmam*[120], *Bertil Ohlin*[121], *Eli Heckscher*[122], *Anthony Downs*[123], *Robert Tollison*[124], *Madsen Pirie*[125] (presidente de *Adam Smith Institute de Londres*[126]), *John Vickers* y *George Yarrow*[127], *Julian Le Grand* y *Ray Robinson*[128], la *escuela de la elecciones* o *escogencias públicas -publics choise-* (*James Buchanan*[129], *Kenneth Arrow*[130],

University of Minnesota, Minneapolis, 1981. En esta obra se destacan los siguientes documentos: THOMAS SARGENT. "*A NOTE ON THE ACCELERATIONIST CONTROVERSY*". ROBERT EMERSON LUCAS JR. "*OPTIMAL INVESTMENT WITH RATIONAL EXPECTATIONS*". THOMAS SARGENT. "*RATIONAL EXPECTATIONS, THE REAL RATE ON INTEREST, AND THE NATURAL RATE OF UNEMPLOYMENT*". THOMAS SARGENT. "*THE DEMAND FOR MONEY DURING HYPERINFLATIONS UNDER RATIONAL EXPECTATIONS*". ROBERT EMERSON LUCAS JR. *STUDIES IN BUSSINESS-CYCLE THEORY*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1978. THOMAS JOHN SARGENT. *RATIONAL EXPECTATIONS AND INFLATION*. Harper & Row, New York, 1992.

119 FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *LAW LEGISLATION AND LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1973. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *CONTRA KEYNES Y CAMBRIDGE: ENSAYOS, CORRESPONDENCIA*. Unión editorial, Madrid, 1996. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *ENSAYO DE TEORÍA MONETARIA*. Unión editorial, Madrid, 2001. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *LA FATAL ARROGANCIA: LOS ERRORES DEL SOCIALISMO*. Unión editorial, Madrid, 1990. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "*DENATIONALIZATION OF MONEY*" en *ECONOMICS FREEDOM*. Basil Blockwall, Oxford, 1991. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "*RESPONSABILITY AND FREEDOM*" en *THE CONSTITUTION OF LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1960.

120 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979. MILTON FRIEDMAN. *ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POSITIVA*. Gredos, Madrid, 1967. MILTON FRIEDMAN. *LA ECONOMÍA MONETARISTA*. Altaya, Barcelona, 1999.

121 BERTIL OHLIN. *INTERREGIONAL AND INTERNATIONAL TRADE*. Harvard University Press, Cambridge, 1933 (versión en español: BERTIL OHLIN. *COMERCIO INTERREGIONAL E INTERNACIONAL*. OIKOS-TAU, Barcelona, 1971). BERTIL OHLIN. *COMERCIO EXTERIOR Y POLÍTICA COMERCIAL*. Aguilar, Madrid, 1948.

122 ELI FILIP HECKSCHER. *READING IN THEORY OF INTERNATIONAL TRADE*. MacGraw-Hill, New York, 1949. ELI FILIP HECKSCHER. *THE EFFECTS OF FOREIGN TRADE ON THE DISTRIBUTION OF INCOME*. American Economic Association, Pittsburgh, 1949. ELI FILIP HECKSCHER. *INTERNATIONAL TRADE AND ECONOMIC HISTORY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 2007. ELI FILIP HECKSCHER. *THE CONTINENTAL SYSTEM*. Humphrey Milford, Oxford, 1922.

123 ANTHONY DOWNS. *AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY*. Harper Collins, New York, 1957. ANTHONY DOWNS. "*TEORÍA ECONÓMICA DE LA ACCIÓN POLÍTICA EN UNA DEMOCRACIA*" en *DIEZ TEXTOS BÁSICOS DE CIENCIA POLÍTICA*. Ariel, Madrid, 1992. Pp. 93-111 [ANTHONY DOWNS. "*AN ECONOMIC THEORY OF POLITICAL ACTION IN A DEMOCRACY*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 65, no. 2. Universidad de Chicago, Chicago, 1957. Pp. 135-150].

124 JAMES MCGILL BUCHANAN, ROBERT D. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. *TOWAR A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY*. Texas A & M University, Dallas, 1980. ROBERT D. TOLLISON Y ROBERT E. MCCORMICK. *POLITICIANS, LEGISLATION, AND THE ECONOMY: AN INQUIRY INTO THE INTEREST GROUP THEORY OF GOVERNMENT*. Martinus Nijhoff, Boston, 1981. ROBERT D. TOLLISON Y RICHARD E. WAGNER. *BALANCED BUDGETS, FISCAL RESPONSIBILITY AND THE CONSTITUTION*. Cato Institute, San Francisco, 1980.

125 DUNCAN MADSEN PIRIE. *DISMANTLING THE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION***.** National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985. DUNCAN MADSEN PIRIE. *ECONOMICS MADE SIMPE: HOW MONEY , TRADE AND MARKETS REALLY WORK***.** Harriman House, London, 2011. DUNCAN MADSEN PIRIE. *101 GREAT PHILOSOPHER: MARKERS OF MODERM THOUGHT***.** Continuum Int. Pub. Group, London, 2009.

126 ADAM SMITH INSTITUTE. *PRIVATIZATION WOLDWIDE*. Adam Smith Institute, London, 1986. DUNCAN MADSEN PIRIE. *THINK THANK: THE STORY OF THE ADAM SMITH INSTITUTE*. Biteback Publishing, London, 2012.

127 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991 [JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *PRIVATIZATION: AN ECONOMIC ANALISYS*. MIT Press, Cambridge, 1988].

128 JULIAN LE GRAND Y RAY ROBINSON. *PRIVATIZATION AND THE WELFARE STATE*. Allen & Unwin, London, 1984.

129 JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *COST AND CHOICE: AN INQUIRY IN ECONOMIC THEORY*. Markham Publishing, Chicago, 1969. JAMES MCGILL BUCHANAN JR Y GORDON TULLOCK. *THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *PUBLIC FINANCE IN DEMOCRATIC PROCESS*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF A FISCAL CONSTITUTION*. Cambridge University Press, New York, 1980. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE LIMITS OF LIBERTY: BETWEEN ANARCHY AND LEVIATHAN*. University of Chicago Press, Chicago, 1975.

130 KENNETH JOSEPH ARROW. *ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974. KENNETH JOSEPH ARROW Y HERVÉ RAYNAUD. *OPCIONES SOCIALES Y TOMA DE DECISIONES MEDIANTE CRITERIOS MÚLTIPLES*. Alianza Editorial, Madrid, 1989. KENNETH JOSEPH ARROW Y FRANK HORACE HAHN. *ANÁLISIS GENERAL COMPETITIVO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. KENNETH JOSEPH ARROW. *U. S. NEWS AND WORLD REPORT*, transcrito en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo I.

Goldon Tullock[131], *Dennis Mueller*[132], entre otros). En general, defienden la libertad en el comercio y las relaciones económicas y cambiarias internacionales, teorías que inspiraron las políticas de apertura económica. Se basaron en la teoría clásica inglesa de la época de la gran revolución industrial.

Friedrich Von Hayek[133] fue el precursor de la *escuela neoliberal*, tomando como soporte los desarrollos analíticos de los autores *clásicos liberales*. Expresó que las libertades son derechos fundamentales inalienables de todo ciudadano, que sólo debe ser circunscrita por la ética, la moral y la justicia. También, defendió la capacidad inventiva del ser humano, la propiedad privada, entre otros principios liberales ortodoxos. Otorgó relevancia al tema del derecho a salvaguardar los recursos económicos por parte de sus propietarios, en especial para defender la propiedad inmaterial, entre la que se destacan patentes, derechos de autor, marcas, buen nombre -*goodweel*-, conocimientos -*know how*-, entre otros intangibles, que permitan proteger y estimular la capacidad creativa del ser humano e impulsar la gestión del esfuerzo productivo. Desplegó categorías de derecho de propiedad acorde con modalidades uniformes e inalterables. Sobre el particular precisó: "La diferencia entre los tipos de propiedad es la siguiente: Mientras que en el caso de bienes económicos el derecho de propiedad permite orientar los escasos medios disponibles hacia su más oportuna utilización, en el caso de los bienes inmateriales, también de carácter limitado, como son obras literarias o distintas invenciones o descubrimientos, incide la circunstancia que, una vez realizados, pueden ser fácilmente reproducidos de forma ilimitada, por lo que solo a través de alguna disposición legal -arbitrada quizá con la idea de propiciar la aparición de tales valores inmateriales- pueden convertirse en escasos, incentivándose así su producción. Ahora bien, no es en modo alguno evidente que el fomento de dicha escasez artificial sea la manera más efectiva de estimular el correspondiente proceso creativo. Personalmente, dudo mucho que, de no haber existido los derechos de autor, hubiera dejado de escribirse ninguna de las grandes obras literarias, razón por la cual considero que tal tipo de concesiones legales deben quedar limitadas a aquellos casos en los que sufriesen menoscabo en su publicación obras tan valiosas como enciclopedias, diccionarios o libros de texto, en la medida en que, una vez editados, cualquiera pudiera indiscriminadamente proceder a su reproducción"[134].

Friedrich Von Hayek estableció que las oscilaciones cíclicas generan desequilibrios coyunturales en las estructuras de producción y ocasionan efectos forzados sobre el ahorro, con responsabilidad de los intermediarios financieros por su conducta especulativa y su proclividad a expandir los créditos y generar beneficios de la intermediación financiera.

Sin embargo, el profesor *Milton Friedman*[135] es el representante más prominente de la *escuela neoliberal*. Defensor vehemente de las fuerzas libres del mercado, consideró indeseable la intervención del Estado en el proceso económico. Explicó los ciclos económicos como resultado de erradas acciones de políticas públicas, en especial en relación con el manejo de la oferta monetaria.

---

131 JAMES MCGILL BUCHANAN, ROBERT D. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. *TOWAR A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY*. Texas A & M University Press, Dallas, 1980. GORDON TULLOCK. "*PUBLIC CHOISE*" en *THE NEW PALGRAVE DICTIONARY OF ECONOMICS* de STEVEN N. DURLAUF Y LAWRENCE E. BLUME. Palgrave McMillan, Basingstoke, 2008. GORDON TULLOCK. *CRITICAL ASSESSMENTS*. John Cunningham Wood, London, 1995. GORDON TULLOCK. "*THE WELFARE COSTS OF TARIFFS, MONOPOLIES AND THEFT*" en *WESTERN ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 5, no. 3. Western Economic association, Wiley-Blackwell, New Jersey, 1967. Pp. 224-232.

132 DENNIS C. M*ÜELLER*. *PUBLIC CHOICE III*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003. DENNIS C. M*ÜELLER*. *THE POLITICAL ECONOMY OF GROWTH*. Yale University Press, New York, 1983.

133 FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *CONTRA KEYNES Y CAMBRIDGE ENSAYOS, CORRESPONDENCIA*. Unión editorial, Madrid, 1996. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *ENSAYO DE TEORÍA MONETARIA*. Unión editorial, Madrid, 2001. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *LA FATAL ARROGANCIA: LOS ERRORES DEL SOCIALISMO*. Unión editorial. Madrid, 1990. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *LAW LEGISLATION AND LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1973. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "*DENATIONALIZATION OF MONEY*" en *ECONOMICS FREEDOM*. Basil Blockwall, Oxford, 1991. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "*RESPONSABILITY AND FREEDOM*" en *THE CONSTITUTION OF LIBERTY*. The University of Chicago Press, Chicago, 1960.

134 FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *LA FATAL ARROGANCIA: LOS ERRORES DEL SOCIALISMO*. Unión Editorial. Madrid, 1990. Pp. 75, ss.

135 MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. "*QUANTITY THEORY OF MONEY*" en *THE NEW PALGRAVE DICTIONARY OF MONEY AND FINANCE*. MacMillan Press, London-Basingstoke, 1994. MILTON FRIEDMAN. "*UN MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS MONETARIO*" en *EL MARCO MONETARIO DE MILTON FRIEDMAN* de ROBERT J. GORDON. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

En su notable obra *Capitalismo y libertad*, referente a los acontecimientos específicos experimentados en los *Estados Unidos*, disertó: "La realidad es que la gran depresión, como muchos otros períodos con paro grave, se produjo por errores del Gobierno y no por inestabilidad inherente a la economía privada. Un organismo estatal (*Sistema de Reserva Federal*) había recibido la responsabilidad de la política monetaria. En 1930 y 1931 esta entidad ejerció su responsabilidad en forma tan inepta que convirtió en catástrofe lo que de otra forma habría sido contracción moderada"[136]. Asimismo, advirtió: "De momento, yo preferiría orden legislativa a la autoridad monetaria para que alcance determinado ritmo de crecimiento del *stock monetario*. Con esta finalidad, mi determinación del *stock de dinero* incluiría la moneda en existencia fuera de los bancos, más todos los depósitos en los bancos de negocios. Yo especificaría que la *Reserva Federal* se encargara que el *stock de dinero* se elevará cada mes (si fuete posible cada día) a ritmo anual del *x* por 100, siendo *x* cifra entre 3 y 5"[137]. En síntesis, el profesor *Friedman* considera que el Estado no debe intervenir en el proceso económico y, referente a la soberanía monetaria, precisa que debe limitarse a mantener ritmo moderado y constante en el crecimiento de la oferta de dinero, a través de instrumento legal rígido, que elimine la discrecionalidad a las autoridades monetarias.

Desde la óptica de la política fiscal, el catedrático *Milton Friedman* sostuvo tres grandes directrices concernientes a las políticas públicas estabilizadoras. Precisó: a) La política fiscal no debe ser utilizada como herramienta de estabilización económica; b) debe asegurarse equilibrio en la ejecución del presupuesto público, y c) los gastos e ingresos públicos deben ser moderados, para permitir el máximo protagonismo y libertad al sector privado. Al respecto, argumentó: "En cuanto a la política fiscal, las medidas apropiadas, equivalentes a la norma monetaria, consistirían en realizar programa de gastos, de acuerdo con lo que la comunidad quiere hacer a través del Estado en vez de hacerlo de forma privada; en este programa no deberían tenerse en cuenta para nada los problemas anuales de estabilidad económica. Los tipos impositivos se plantearían de forma que produjeran suficientes ingresos para cubrir los gastos proyectados, tomando el promedio de unos años con otros; aquí también sin considerar para nada los cambios en la estabilidad económica de cada año. Finalmente, hay que evitar los cambios erráticos tanto en el gasto como en los impuestos"[138].

Referente al tema de estabilidad económica externa, equilibrio en la balanza de pagos, el profesor Friedman propuso tres fórmulas de manejo económico: a) El equilibrio en la balanza de pagos debe alcanzarse mediante tipos de cambios flexibles, acordes con los movimientos de demanda y oferta de divisas; b) debe eliminarse el uso de cualquier tipo de proteccionismo estatal sobre las actividades de comercio exterior, tanto restricciones a las importaciones (aranceles y otros impuestos a las importaciones, cuotas, licencias previas, prohibiciones, depósitos previos y otras medidas para-arancelarias), como estímulos a las exportaciones (incentivos y subsidios), y c) deben evitarse mecanismos de ajustes, que "se fundamentan en la generación de recesión interna, como los que generaban el patrón oro o los propuestos en diferentes circunstancias por el *Fondo Monetario Internacional*" (escenario colombiano de 1984)[139].

Las doctrinas de *Friedman* se aplicaron en el caso chileno durante la gestión del ministro *Sergio De Castro*, se rebajaron aranceles, estableciéndose tarifa uniforme del 10%, y se eliminaron las restricciones para-arancelarias; la tasa de interés se liberó, permitiendo que su nivel se determinara por el libre juego de la oferta y la demanda por dinero; se saneó el presupuesto público, con la eliminación de todo tipo de subsidio a las empresas estatales y, desde luego, a las entidades privadas, hasta lograr el pleno equilibrio presupuestal; se estableció, en principio, tasa de cambio flexible, eliminada posteriormente por *Luders*, cuando reemplazó al ministro *De Castro*; se buscó que los medios de pago crecieran a tasa constante; en exclusivo en política salarial se mantuvo vigorosa intervención del Estado, para prevenir la formación de sindicatos fuertes. Aun cuando en el principio la política de *Sergio De Castro* pareció benéfica, porque redujo los ritmos de inflación acelerados a niveles muy racionales, su éxito fue muy transitorio y desapareció de la escena económica como espejismo. En efecto, los elevados índices de

136 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. Pp. 57, ss.
137 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. Id. P. 77.
138 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. Id. P. 107.
139 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *STAFF REPORT FOR THE 1984 ARTICLE IV CONSULATION*. Washington 17 September 1984. Mimeógrafo confidencial. International Monetary Fund Publication Services, Washington, 1984.

desempleo, el exagerado crecimiento de la deuda externa, el déficit en la balanza comercial y el bajo ritmo de crecimiento económico fueron elementos para el desprestigio de esa política y son importantes argumentos en contra de la doctrina del profesor *Friedman*.

En efecto, en *América Latina* surgió gran controversia frente a la aplicación de las políticas públicas económicas propuestas por *Milton Friedman*, al punto que se ha denominado de manera despectiva teoría del monetarismo puro. Se precisan algunas críticas: El Estado debe intervenir de forma permanente para regular la actividad económica agregada, reducir los elevados índices de desempleo, corregir las distorsiones del mercado, proteger la industria incipiente y el ahorro nacional y compensar los efectos del desequilibrio en la balanza de pagos. En tal caso, el *liberalismo clásico* o *manchesteriano*, que inspiró a la doctrina de *Friedman*, ha sido superado plenamente con nuevas experiencias y doctrinas suscitadas en el mundo actual.

Milton Friedman[140] y sus discípulos erigieron la *escuela neoliberal*, que a través de argumentos sólidos resurgieron en pleno siglo XX las teorías ortodoxas de los *autores clásicos*, sobre la conveniencia de mercado libre o no interferido. *Milton Friedman* se ha destacado en el ejercicio de la docencia en la *Universidad de Chicago*; su doctrina se basa en la defensa del capitalismo competitivo y de la libertad económica y política, como alternativa para solucionar y resolver grandes carencias y conflictos que se generan en el mercado, debido a los obstáculos que según ellos han surgido por la acción estatal, que apunta, en su criterio, hacia crisis económica generalizada en la sociedad. La actuación del Estado debe dirigirse únicamente a asegurar el ejercicio de la libertad. Controvierte en forma efusiva los postulados de *Keynes*, cuya aplicación considera nociva para la sociedad.

El siguiente aparte compendia la postura de la escuela abanderada por el profesor *Friedman*: "La idea clave de la *Riqueza de las naciones* de *Adam Smith* es engañosamente sencilla: Si el intercambio entre dos partes es voluntario no se llevará a cabo a menos que ambas crean que les beneficia. Muchos errores económicos se derivan del olvido de esta sencilla idea, de la tendencia a creer que una parte sólo puede ganar a expensas de la otra... El sistema de precios es el mecanismo que desempeña esta misión... El mérito de *Adam Smith* consistió en reconocer que los precios que se establecían en las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores -en mercado libre- podían coordinar la actividad de millones de personas, de tal modo que buscando cada una de ellas su propio interés, todas se beneficiasen... El sistema de precios funciona con eficiencia... Los precios desempeñan tres funciones en la actividad económica: 1) Transmiten información; 2) aportan el estímulo para adoptar los métodos de producción menos costosos e inducen a emplear los recursos disponibles para los empleos mejor remunerados; 3) determinan quién obtiene las distintas cantidades del producto - la llamada distribución de la renta"[141].

Los autores del *neoliberalismo* son fervientes defensores de las libertades del mercedo y acusan a *Keynes* como responsable de los grandes problemas que padecen las economías contemporáneas en materia de estabilización económica, por haber sugerido la acción estatal, proposición acatada por muchos gobiernos. Esta escuela impulsa el equilibrio presupuestal y considera nociva cualquier acción gubernamental mediante política económica (monetaria, fiscal, crediticia, cambiaria o de comercio y finanza internacional) para resolver situación de inestabilidad económica. Argumentó que solo la libre empresa, el libre juego de la oferta y de la demanda en el mercado y la propiedad privada sobre los medios e instrumentos de producción aseguran economía sana y satisfactoria. Conceptuó que debe asegurarse la eficiencia en el proceso económico (productivo, distributivo y de consumo), que se garantiza únicamente

140 MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1983. MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. *DOLLARS AND DEFICITS: INFLATION, MONETARY POLICY AND THE BALANCE OF PAYMENTS*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968. MILTON FRIEDMAN. *THE OPTIMUM QUANTITY OF MONEY AND OTHER ESSAYS*. Aldine, Chicago, 1969. MILTON FRIEDMAN. *MONETARIST ECONOMICS*. Basil Blackwell-Institute of Economic Affairs, London, 1991. MILTON FRIEDMAN Y WALTER W. HELLER. *MONETARY VS. FISCAL POLICY: A DIALOGUE*. W. W. Norton & Company, New York, 1969. MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY*. Fordham University Press, New York, 1960. MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University Chicago Press, Chicago, 1953. MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *TWO LUCKY PEOPLE: MEMOIRS*. University of Chicago Press, Chicago, 1998.

141 MILTON Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1983. Pp. 30, ss. Ver: MILTON Y ROSE FRIEDMAN. "*A MONETARY AND FISCAL FRAMEWORK FOR ECONOMIC STABILITY*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Volume 38, No. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1948. Pp. 245-264.

con la presencia del sector privado o empresarial, que expone capital y promueve su mejor utilización.

La *escuela neoliberal* defiende el libre comercio y cambio internacional, teorías que inspiran los programas de apertura económica. Argumentan estos autores qua la aplicación de sistema de comercio exterior libre permite a las economías obtener gran número de beneficios: 1) Adquirir materias primas, insumos y bienes de capital que no se producen internamente o que se obtienen de forma insuficiente, lo que asegura resolver carencias internas, incrementar sus tasas de crecimiento económico y lograr mayor grado de industrialización. 2) Conseguir bienes y servicios de consumo que son escasos al interior de la economía, que toleran resolver importantes necesidades, gustos y preferencias. 3) Coadyuvar transferencia de tecnología, que capacitan aumentos en los grados de ahorro, inversión, producción, empleo e ingreso domésticos. 4) Facilitar superior competitividad, al impulsar mayor productividad de los factores productivos y ampliar la eficiencia en la totalidad del proceso productivo. 5) Facilitar la enajenación de bienes y servicios obtenidos en forma abundante en el proceso productivo, para proporcionar fuentes de ingresos a los países.

En estas condiciones, las libertades económicas en el comercio internacional se sustentan en sistema de cambio libre (flotante, flexible o no intervenido) y en sistema de comercio internacional que reduzca a lo máximo y, en lo posible, elimine barreras a las importaciones (aranceles y medidas para-arancelarias) y estímulos a las exportaciones (incentivos y subsidios), que se ha denominado apertura económica.

El siguiente aparte, extraído de la obra *Capitalismo y libertad*, *Milton Friedman* sintetizó la posición de los defensores del librecambio contemporáneo, que precisa que las políticas proteccionistas generan competencia desleal. El siguiente texto resume esta ideología: "El problema de la organización monetaria internacional es la relación entre diferentes monedas: Términos y condiciones bajo los cuales los particulares pueden convertir moneda nacional en extranjera. Este problema está relacionado con el control monetario y con la política estatal sobre el comercio internacional... Hay solo dos mecanismos consistentes con el mercado libre y el libre comercio. Uno es el patrón oro internacional y completamente automático, pero esta solución no es factible ni deseable. Además, no se puede adoptar por nuestra cuenta. El otro mecanismo es el sistema de cambios libres fluctuantes, determinado en el mercado por medio de transacciones privadas, sin intervención estatal... El sistema de tipos de cambio flotantes permitiría proseguir directa y eficazmente hacia la libertad total en el comercio de bienes y servicios. En tanto que estemos constreñidos por la camisa de fuerza con los tipos de cambio fijos, no podemos avanzar hacia el libre comercio... El método tradicional seguido para movernos hacia el libre comercio es el de negociaciones con otros países con reducciones recíprocas de aranceles. A mi parecer este método es equivocado, porque obliga a ir a paso muy lento y porque presenta un punto equivocado sobre el problema básico, como si el arancel ayudara al país que lo impone y perjudicara a los demás. La verdad es completamente diferente. Nuestros aranceles nos perjudican tanto como a los otros países. Saldríamos beneficiados si abandonáramos nuestros aranceles, aun cuando los otros países no hicieran lo mismo. Claro que nos beneficiaremos más si ellos también redujeran sus aranceles, pero el que no lo hagan no es requisito para que no nos beneficiemos..."[142].

La *escuela de las elecciones* o *alternativas públicas* (*public choice theory*)[143] esgrime análisis, propuestas y decisiones sobre las acciones estatales y sociales, con base en el uso de instrumentos de la política económica. Sus autores propugnan por comprender y resolver conflictos sociales de índole económicos. Se ha entendido como ideología encaminada a interpretar las causas, formulaciones, decisiones y

142 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. Pp. 79, ss. Ver también: MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University Chicago Press, Chicago, 1953.

143 JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *COST AND CHOICE: AN INQUIRY IN ECONOMIC THEORY*. Markham Publishing, Chicago, 1969. JAMES MCGILL BUCHANAN JR Y GORDON TULLOCK. *THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *PUBLIC FINANCE IN DEMOCRATIC PROCESS*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967. KENNETH JOSEPH ARROW. *ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974. KENNETH JOSEPH ARROW Y HERVÉ RAYNAUD. *OPCIONES SOCIALES Y TOMA DE DECISIONES MEDIANTE CRITERIOS MÚLTIPLES.* Alianza Editorial, Madrid, 1989. GORDON TULLOCK. "*PUBLIC CHOISE*" en *THE NEW PALGRAVE DICTIONARY OF ECONOMICS* de STEVEN NEIL DURLAUF Y LAWRENCE E. BLUME. Palgrave McMillan, Basingstoke, 2008. GARY STANLEY BECKER. *THE ECONOMICS OF DISCRIMINATION*. University of Chicago Press, Chicago, 1971.

efectos de las políticas públicas económicas. Es entendida como esquema objetivo de escogencias, que interpreta las decisiones colectivas de los agentes estatales y desarrolla marco institucional para reducir los efectos de las políticas públicas sobre la sociedad civil. Armoniza varias disciplinas: Economía, ciencias políticas, sicología, historia, sociología, gestión pública, entre otras. Al interior de las ciencias económicas se engloba en la teoría del equilibrio y del bienestar. Desde la óptica de los estudios políticos se enfoca al análisis de las decisiones colectivas y vincula temáticas como legislación, elección, gobernabilidad, clientelismo, burocracia, solución de conflictos, control social y conducta para sufragar. Otorga relevancia a aspectos como políticas públicas, planes de desarrollo, gestión administrativa estatal, programación y ejecución del presupuesto público, efectos sobre el bienestar social. Estudia el tema de las elecciones como proceso social, papel de las personas, incidencia gubernativa sobre la voluntad de los individuos, decisiones sociales y estatales. En general, examina las políticas públicas y las decisiones gubernamentales, las acciones derivadas de imperfecciones y fallas del mercado, la forma de evaluar las preferencias y necesidades de la comunidad y las acciones estatales que se derivan. Asimismo, otorga al sector público la función de propulsar el bienestar de la sociedad.

Paul Samuelson[144] fue vehemente crítico a las *teorías neoliberales* de *Friedman*, *Von Hayek* y demás autores, por sus efectos indeseables sobre la redistribución, la armonía y el fomento económico; consideró que la aplicación práctica del *neoliberalismo* condujo a *Estados Unidos* a situación de ruina, postración y caos. En el mismo sentido, se refirieron notables economistas como *Joseph Stiglitz*[145] y *George Akerlof*[146], que también recurriendo a argumentos sólidos expresaron que el *neoliberalismo* ha originado situación de crisis sumamente grave, suscitando efectos nocivos sobre la equidad, la estabilidad, el crecimiento y, aún, afecta la eficiencia, su designio cardinal.

4. ESTANFLACIÓN E INFLACIÓN DE COSTOS

Es posible que se presente en forma concomitante problemas de inflación de costos y de recesión económica, ocasionado este último por insuficiencia de la demanda agregada. Entre los factores principales que pueden incidir sobre la inflación de costos se destacan los siguientes: 1) Elevado costo de insumos y materias primas[147]. 2) Aumento en el costo del dinero, tasa de interés, en forma paradójica, a menudo asociado con las propias políticas contraccionistas monetarias, que suele seguir equívocamente la autoridad económica del Estado para combatir la inflación siguiendo las *doctrinas keynesianas*[148]. 3) Crecimiento acelerado de salarios, asociado con *expectativas racionales* de alzas en los precios y por el vigoroso fortalecimiento del sindicalismo, para defender las condiciones económicas de la clase trabajadora. 4) Políticas contraccionistas fiscales, en especial aquellas que vinculan tributos con alto grado de traslación, que afectan la estructura de costos de las empresas, y se reflejan en alzas de precios de los artículos. Todos estos fenómenos causan lo que se denomina inflación de costos. Asimismo, conjuntamente con los problemas de inflación relativa a estructura de costos, se presenta recesión por insuficiencia de demanda. Por esta razón, las clásicas políticas contraccionistas keynesianas resultan nocivas, porque aceleran el desempleo y la depresión económica y también coadyuvan al problema

144 PAUL ANTHONY SAMUELSON. *ADIÓS AL CAPITALISMO DE FIEDMAN Y HAYEK* [http://elpais.com], traducido de: Tribune Media Services, 2008. PAUL ANTHONY SAMUELSON. "*THE GAINS FROM INTERNATIONAL TRADE*" en *CANADIAN JOURNAL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE*. Vol. 5. Canadian Political Science Association, Ottawa, 1939. Pp. 195-205. PAUL ANTHONY SAMUELSON. *FUNDAMENTOS DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. El Ateneo, Buenos Aires, 1966.

145 JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN*. Taurus. México, 2002. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 1992. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992.

146 GEORGE ARTHUR AKERLOF. *THE FINANCIAL REPORTING ENVIRONMENT: ADVERSE SELECTION AND MORAL HAZARD PROBLEMS IN CAPITAL MARKETS*. Harvard University. Harvard Business School, Cambridge, 2001. GEORGE ARTHUR AKERLOF. "*THE MARKET FOR LEMONS: QUALITY UNCERTAINTY AND THE MARKET MECHANISM*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 84, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1970.

147 Como por ejemplo las alzas del precio del petróleo en la primera mitad de la década de los setenta, que causaron la *crisis del petróleo* o del *kipur*.

148 Sirve de ilustración las acciones de choque emprendidas por el gobierno de *López Michelsen* en *Colombia* con el propósito de controlar las excesivas tasas de inflación suscitadas por la entrada masiva de dinero producto de la bonanza cafetera, que para muchos tratadistas propició la crisis del sector financiero de la década de los años ochenta.

inflacionario. Lo lógico en esta coyuntura es aplicar medidas expansionistas dirigidas, análogas a las propuestas por los *ofertistas*, con el propósito de reanimar al sector productivo.

José Diego Teigeiro se refirió al fenómeno de la inflación de costos en los siguientes términos: "Un proceso inflacionista puede tener su origen en el deseo de los trabajadores que el ritmo de crecimiento de los salarios se acelere más rápidamente que el correspondiente a la remuneración a los otros factores. De esta manera, en vez de empezar el proceso de inflación por vía de aumento de la demanda (del Estado o del sector privado), se puede dar el caso de que el proceso se inicie por la presión de los costos. Ante esta situación, si los empresarios ceden a estas presiones necesitarán más capital circulante para sostener la producción y el empleo. Dicho de otra forma, tendrán que acudir a mayor nivel de financiación o endeudamiento. Si el sistema financiero otorga el crédito solicitado, los empresarios podrán aumentar salarios y mantener el nivel de producción y ocupación. De todos modos, ello incidirá sobre el ritmo de crecimiento de los precios... Además de los salarios y las materias primas, la inflación por empujón de costes también puede ser resultado de elevación fuerte y sostenida de otros elementos, como impuestos, intereses y beneficios. En efecto, si el Gobierno, para financiar el aumento de sus gastos sin que se produzca déficit, decide elevar fuertemente los impuestos, resultará la traslación de rentas desde los agentes económicos del sector privado (familias y empresas) hacia el sector público. La reacción de las familias y empresas será buscar fórmulas para protegerse contra la reducción de su ingreso o poder de compra, implícita en la elevación de impuestos. En la medida en que sean capaces de hacer estos por vías de presión conocidas (como, por ejemplo, demandando mayores salarios, o, en el caso de empresas, aumentando los precios para trasladar al consumidor el aumento de costes causado por la subida de los impuestos), se habrá producido nuevo impulso inflacionista. Fenómeno similar ocurre en la relación entre empresarios y sistema financiero, cuando este decide aumentar los intereses que cobra por los préstamos que otorga. Un aumento de intereses que se han de pagar representa, como es sabido, detracción en la cuenta de resultados de las empresas. De nuevo, las empresas reaccionarán tratando de pasar al consumidor este incremento de costes en forma de subidas de precios. En caso del aumento de beneficios tiene la doble repercusión: Se trata del comportamiento de los precios que lo hizo posible y de la reacción de los trabajadores que buscarán obtener mayor participación mediante el aumento de sus propias remuneraciones"[149].

Lawrence Klein interpretó la situación de *estanflación* que afecta a la economía mundial actual. Al respecto disertó: "En realidad, todo el mundo considera estancamiento en estado de estanflación, del que hay pocas esperanzas de escapar mediante el análisis macroeconómico convencional, orientado hacia la demanda. No creo que las políticas destinadas a remediar la estanflación requieran necesariamente la reformulación completa del análisis económico; podrán encontrarse soluciones en el marco del conocimiento teórico existente, que requiera de un lado de la oferta apropiadamente completa, al lado de los sistemas prevalecientes de orientación hacia la demanda... En la situación de estanflación actual no se puede regresar a los estímulos fiscales y monetarios convencionales para afrontar la estanflación, porque así se corre el peligro de estimular en forma adversa la estanflación. Del mismo modo, no se puede recurrir a los macro-métodos habituales de frenado de la inflación mediante política conjunta fiscal y monetaria... En lugar de buscar combinaciones finamente calibradas de políticas macroeconómicas en el área monetaria, fiscal y comercial, la atención se centra ahora en las políticas comprensivas que tratan de abordar diversos problemas estructurales. El resultado final es la estanflación, pero los problemas que genera esta situación son numerosos y deben atacarse desde muchos ángulos como políticas estructurales o microeconómicas, no como excluyentes sino como complementarias..."[150].

Desde el ámbito histórico, la estanflación se suscitó con evidente tendencia a partir de la crisis del petróleo, década de los años setenta, que propició enormes perturbaciones y dilemas. La gestación de este novedoso, preocupante e inusitado fenómeno se caracterizó por el excesivo incremento de los precios,

149 JOSÉ DIEGO TEIGEIRO. "*LA INFLACIÓN: CAUSAS, EFECTOS, REMEDIOS*" en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Fascículo 5. P. 85. También: MANCUR OLSON. *THE RISE AND DECLINE OF NATIONS: ECONOMIC GROWTH, STAGFLATION AND SOCIAL RIGIDITIES*. Yale University Press, New Haven-Connecticut, 1982.

150 LAWRENCE ROBERT KLEIN. *LA ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. Pp. 21, ss.

en primer lugar ligado a los hidrocarburos, fuente esencial del proceso productivo, y, luego, avizorada en otros sustanciales insumos, materias primas, bienes de capital y factores productivos, lo que incidió en excesivos costos de producción, forjando aumentos generalizados en amplia gama de bienes y servicios ofrecidos. Los incrementos generalizados de los precios no se originaron por exceso de demanda, como ocurría en períodos precedentes, por lo contrario los propició la oferta, es decir, se engendró al interior del aparato productivo, lo que se ha denominado inflación de costos. Esta situación afectó la economía al generarse menor consumo y, de forma paralela, redujo la producción, lo que se tradujo en grave recesión, con consecuencias en las tasas de desempleo. Se presentó situación novedosa que combinaba inflación de costos y recesión.

Iain Norman MaCleod[151], ministro de hacienda inglés, fue de los primeros tratadistas que se refirió al término estanflación, para designar el fenómeno de inflación con recesión que se surgió desde principios de los setenta. Se resaltan otros importantes autores que investigaron esta temática: *Michael Bruno* y *Jeffrey Sachs*[152], *Martin L. Weitzman*[153], *Eric Bovet*[154], *Alex Cukierman*[155], *David Vines, Jan Maciejowski* y *James Meade*[156].

5. ESTRUCTURALISMO

En reacción con los efectos de las *teorías liberales manchesterianas*[157] y monetaristas de *Friedman*[158], en el ámbito de países en vía de desarrollo, en particular de *América Latina*, se gestaron las tesis estructuralistas[159], que propugnan por la intervención activa del Estado, para evitar influjos nocivos ejercidos por la dependencia por un producto básico de exportación. Las dificultades que surgen de la mono-exportación son, entre otras: Secular deterioro de los términos de intercambio, que tiende a producir pérdida sistemática en los ingresos de países no industrializados, y la incidencia de las oscilaciones de sus precios internacionales sobre el ciclo económico interno de cada país, como se ilustra con la experiencia colombiana, que cuando el precio del café es alto en los mercados internacionales se produce crecimiento de las reservas internacionales, ocasionando presiones inflacionarias al monetizarse esas reservas y, *contrario sensu*, cuando ocurren bajas en los precios internacionales, se generaliza depresión económica interna, con consecuentes aumentos en los índices de desempleo, por dos razones importantes: Incidencia del café sobre la demanda agregada, puesto que gran porcentaje de la población colombiana depende de la economía cafetera, y porque las importaciones de materias primas, insumos y bienes de capital se ven restringidas por las deficiencias de divisas, ocasionadas por dificultades en la balanza de pagos (situaciones análogas se presentan en otros países con un producto básico de exportación).

---

151 IAIN NORMAN MACLEOD. *ECONOMIC AFFAIRS*" en *HANSARD* (*OFFICIAL REPORT*). Volume 720. House of Commons, London, 1965. Columns 1155-1284. Ver: DAVID GOLDSWORTHY. "*MACLEOD, IAIN NORMAN (1913-1970)*" en *OXFORD DICTIONARY OF NATIONAL BIOGRAPHY*. Oxford University Press, Oxford, 2004.

152 MICHAEL BRUNO Y JEFFREY SACHS. *ECONOMICS OF WORLDWIDE STAGFLATION*. Harvard University Press, Cambridge, 1985.

153 MARTIN LAWRENCE WEITZMAN. *THE SHARE ECONOMY: CONQUERING STAGFLATION*. Harvard University Press, Cambridge, 1986.

154 ERIC DAVID BOVET. *STAGFLATION: THE PENALTY OF SPECULATIVE PRODUCTION IN A MULTISTAGE ECONOMY*. Lexington Books, New York, 1983.

155 ALEX CUKIERMAN. *INFLATION, STAGFLATION, RELATIVE PRICES, AND IMPERFECT INFORMATION*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

156 DAVID ANTHONY VINES, JAN MARIAN MACIEJOWSKI Y JAMES EDWARD MEADE. *DEMAND MANAGEMENT (ROUTLEDGE REVIVALS): STAGFLATION*. Taylor & Francis Group, London, 2012.

157 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN A CERCA DE LA NATURALEZA Y CAUSA DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. Libro IV, Capítulo II. DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. Libros III y V, capítulo XI.

158 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University Chicago Press, Chicago, 1953.

159 RAÚL PREBISH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983. RAÚL PREBISH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISH. *TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO, LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970. Ver su documento: RAÚL PREBISH. "*INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO EN 1949*". Mimeógrafo. Pp. 105, ss. FELIPE PASOS. *MEDIDAS PARA DETERMINAR LA INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1969. JOSÉ CONSUEGRA HIGGINS. *TEORÍA DE LA INFLACIÓN*. Plaza & Janes, Bogotá, 1984. CELSO FURTADO. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1982. DOMINGO FELIPE MAZA ZABALA. *ENSAYOS SOBRE LA DOMINACIÓN Y LA DESIGUALDAD*. Plaza & Janes, Bogotá, 1984.

Raúl Prebish[160] destacó dichos problemas y criticó la *teoría de las ventajas comparativas* de *David Ricardo* y *ventajas absolutas* de *Adam Smith*[161]. *Prebish* conceptuó que la aplicación de dichas doctrinas condujeron a la división del mundo en dos grandes segmentos de países: *C*éntricos o industrializados y *periféricos* o especializados en productos primarios. Los primeros se dedican a elaborar amplia gama de bienes manufacturados, que además de mejorar sus precios relativos y de representar mayor valor agregado, no se ven afectados por oscilaciones continuas de sus precios. Los segundos, por concentrarse en la producción de pocos productos del sector primario de la economía, muchas veces solo uno, sufren deterioro sistémico y oscilaciones continuas de sus precios, afectados por factores ajenos a la gestión propia de la política económica.

Otra incidencia para los países *periféricos* es la disminución de sus ingresos, ocasionado por el deterioro en los términos relativos, seculares o cíclicos del producto básico de exportación. Aspecto que incide sobre los grados de ahorro e inversión. El escaso ingreso real, disminuye la capacidad de producción de los países no industrializados. La deficiencia del ahorro repercute sobre la producción y la inversión, factor que incuestionablemente presiona a tendencias estructurales o endémicas inflacionarias[162].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, *CEPAL*, promovió el *estructuralismo*, en especial a través de *Raúl Prebish*, su director de muchos años. Arguyó que la aplicación de políticas liberales permitió deficiencias estructurales en países del tercer mundo, que les impide competir en igualdad de condiciones con países industrializados. Controvirtió los principios clásicos (*laissez faire - laissez pase*, *mano invisible*)[163].

Los autores estructuralistas plantearon que los países que disponen ventajas absolutas o comparativas en el comercio internacional en productos primarios, han llevado a países periféricos a especializarse en este tipo de bienes, suscitándoles serie de dificultades: Excesiva subordinación hacia los países céntricos. Se origina gravitación -sometimiento total- de los primeros en función de los últimos. Al punto, que si se genera aislamiento económico, las economías de países del tercer mundo se verán relegadas. Dependencia exagerada por uno o máxime dos productos básicos de exportación, que origina la denominada mono-exportación[164]. Circunstancia que no ocurre con los países industrializados, que al disponer de aparato productivo desarrollado y complejo, se les faculta producir gama amplia de productos. La dependencia por producto básico de exportación es exclusiva para los países periféricos, donde ejerce gran repercusión sobre su actividad económica interna. Se encuentran al vaivén de los precios internacionales de sus productos básicos. Si su precio internacional es alto se suscita situación de bonanza, que implica la entrada masiva de divisas, que de no ser bien administrada en el sentido de

160 RAÚL PREBISH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983. RAÚL PREBISH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISH. *TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO, LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

161 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973.

162 La escasez de bienes y servicios manufacturados, en especial los que requieren grandes tecnologías, inversiones y producciones a escala, hacen que dichos productos sean onerosos en el mercado.

163 La *escuela estructuralista* desarrolló sus argumentos en favor de países no industrializados, en especial de *América Latina*. Surgió como mecanismo de defensa para países no industrializados, que se han perjudicado con la aplicación de las políticas propuestas por los *autores clásicos* o *liberales manchesterianos*, *marginalistas*, *neoclásicos* y *neoliberales*, que han defendido con vehemencia principios de libertades del mercado, de empresa y propiedad privada, y que, a través de la aplicación de sus políticas, han permitido la división del mundo en dos grupos de países, en su propio léxico designados como: Céntricos (poderosos, del norte o industrializados) y periféricos (débiles, del sur o en vía de desarrollo y atrasados). Son las teorías de especialización en productos que tengan ventajas absolutas y relativas o comparativas en el comercio internacional. El análisis estructuralista es concebido como una teoría de la dependencia.

164 Para *América Latina* los escenarios son evidentes: *Colombia* tradicionalmente se ha especializado en café, *Venezuela* en petróleo, *Chile* en cobre, *Argentina* en cárnicos, *Brasil* en café y caucho, *Paraguay* en fibra de algodón, *Bolivia* en estaño, *Uruguay* en carne, *Ecuador* en petróleo y banano, *Perú* en harina de pescado, *los países centroamericanos* en banano y café, *Cuba* en azúcar y tabaco, *México* en plata y otros minerales, etc. Con las políticas de diversificación emprendidas desde los años sesenta se ha logrado aumento de las exportaciones de otros productos que tradicionalmente no han sido básicos, así: *Colombia* con renglones como flores, carbón, cuero, banano, azúcar, petróleo; *Argentina* con cereales y oleaginosas; *Brasil* con mineral de hierro, azúcar, jugos de frutas, oleaginosas; *Paraguay* con cárnicos, cereales, oleaginosas, tabaco; *Chile* con vino, mariscos, frutas, madera; *Ecuador* con flores, mariscos; *Perú* con minerales, café; *Uruguay* con arroz, lácteos, mariscos; *Venezuela* con mariscos, hierro, aluminio; *México* con oleaginosas, petróleo, frutas, mariscos, cuero, minerales y piedras preciosas, cárnicos, café, azúcar. Ver: VALENTINE KOUZMINE. *AMÉRICA LATINA: LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS DURANTE LOS AÑOS NOVENTA* en *SERIE COMERCIO INTERNACIONAL*. No. 14. CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, 2001. VALENTINE KOUZMINE. *EXPORTACIONES NO TRADICIONALES LATINOAMERICANAS: UN ENFOQUE NO TRADICIONAL* en *SERIE COMERCIO INTERNACIONAL*. No. 7. CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, 2000.

orientar los excesos de recursos hacia la inversión, origina desbordamiento en la cantidad de dinero en circulación, con sus consecuentes efectos inflacionarios (inflación importada), como ocurrió en *Colombia* durante la denominada bonanza cafetera de la década de los años setenta, además de los otros problemas propios de enfermedad holandesa. Por el contrario, si el precio del producto básico es bajo en los mercados internacionales se genera evidente situación de recesión económica y escasez de divisas, incidiendo en disminución de los medos de pago y produciendo efectos negativos sobre el producto interno bruto (deficiencias en la generación de ahorro, inversión, producción, empleo e ingreso).

Se observa que para los países del tercer mundo se presentan dificultades si el precio internacional del producto básico de exportación es alto o bajo, circunstancia que no es posible de predecir y de regular, puesto que depende de factores estacionales y naturales que rigen el comportamiento de los precios de los productos primarios de la economía, principalmente de los bienes agropecuarios. El resultado de la economía está fuertemente influido por los cambios registrados en los precios de los productos de especialización. Se presenta deterioro endémico o sistémico de los términos de intercambio. Esta relación se mide como el precio de las exportaciones sobre el precio de las importaciones (PX/PM). Relación que tiende a disminuir para países periféricos, originándoles significativas pérdidas, desangre o desahorro en la economía; mientras que para los países céntricos aumenta la relación de términos de intercambio, generándoles amplios beneficios.

Los precios de productos manufacturados crecen más rápidamente que los precios de productos primarios, ocasionando este efecto por dos razones: 1) Los productos transformados poseen mayor valor agregado, es decir, disponen mayor contenido de ingresos (remuneraciones a factores productivos: Salarios, intereses, comisiones, honorarios, arrendamientos, tributos y ganancias) y de componente adquirido (materias primas, insumos, bienes de capital) que los productos primarios. 2) El precio depende de la oferta y la demanda; a su vez, la oferta depende de la productividad y la demanda de la elasticidad ingreso. Los productos industrializados poseen productividad baja y elasticidad ingreso alta; contrario sensu, los bienes primarios poseen productividad alta y elasticidad ingreso baja. Esta situación repercute para que las tendencias a aumento de los precios sean mayores para productos manufacturados que para bienes primarios. Existe gran propensión a demandar bienes manufacturados, por ello el crecimiento de las exportaciones de los países céntricos es bastante elástico (importaciones de países periféricos); en cambio, el consumo de artículos primarios presenta poca tendencia a aumentar, por ello el crecimiento de las importaciones de los países industrializados es poco elástica (exportaciones de países periféricos).

Los países del tercer mundo exportan productos primarios e importan productos industrializados; lo que afecta negativamente su relación de términos de intercambio, origina pérdida o desangre, al permitir que parte del excedente obtenido internamente se dirija a pagar el mayor costo de productos terminados adquiridos a países céntricos. Los países industrializados exportan productos transformados e importan materias primas, que afectan positivamente su relación de términos de intercambio y logran ganancias extraordinarias del comercio exterior.

Asimismo, existe propensión a la generación de déficit en la balanza cambiaria de los países periféricos, puesto que la importación de bienes manufacturados es elástica, frente al poco dinamismo de las exportaciones de productos primarios; afectándose, así, la capacidad de ingreso de los países no industrializados. También, los países céntricos adquieren materias primas provenientes de países periféricos (bienes poco elaborados y con bajo contenido de valor agregado, vendidos a precios bajos), que al ser transformadas se logra añadir o crear valor, generándose importantes fuentes de ingresos, además de resolver necesidades internas y, luego, los remanentes son vendidos a los países no industrializados, obteniendo grandes excedentes en el proceso de intercambio. Asimismo, los productos provenientes de países periféricos deben padecer trabas y grandes dificultades para acceder a los mercados de países industrializados. Igual, se genera transferencia de bienes obsoletos de países céntricos hacia periféricos, tecnología caduca y desusada[165].

165 Además, existen evidentes divergencias en las estructuras organizativas del proceso económico, en las instituciones jurídicas, en la forma de distribuir el producto (remuneración a los factores productivos), en la programación, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas asumidas, entre otros aspectos igualmente importantes. En general, las diferencias corresponden a *múltiples factores: Económicos,*

Por estas razones, los *autores estructuralistas* consideran que los países periféricos deben defender sus economías, mediante la acción decidida del Estado (políticas proteccionistas), y propulsar alto grado de crecimiento económico (mayores grados de ahorro, inversión, producción y empleo). Proponen las siguientes acciones: 1) En el campo de las políticas de comercio exterior y cambiarias son defensores de la denominada tesis proteccionista, que impulsa la diversificación de las exportaciones, mediante estímulos a las exportaciones menores; gravámenes a las remesas del producto básico; barreras a las importaciones, a través de aranceles y políticas para-arancelarias, con el fin de salvaguardar a la industria nacional, y devaluación progresiva de la moneda nacional frente a las divisas, para hacer competitivas las exportaciones y desincentivar las importaciones; acciones que conciben deben ser aunadas con acuerdos de cooperación internacional, con énfasis en atracción de fuentes de financiamiento y promoción tecnológica. 2) En el entorno interno, se impulsan políticas fiscales, monetarias y crediticias orientadas a forjar los esfuerzos que favorezcan el ahorro, la inversión, la producción y el empleo, mediante estímulos, como incentivos tributarios, (exenciones, descuentos, entre otros beneficios), créditos de fomento, subsidios internos, entre otras medidas dirigidas a favorecer la actividad productiva, con la finalidad de contribuir a generar mayor avance económico, para salir de las grandes dificultades que se presentan por deficiencias estructurales (en las estructuras del proceso productivo). Propulsan proceso de industrialización. Además, consideran esencial ejercer políticas que propicien más equitativa distribución del ingreso y adecuada asignación de la propiedad de la tierra.

El siguiente aparte, extraído de la obra de *Prebish*, compendia sus apreciaciones sobre las grandes dificultades que deben afrontar los países del tercer mundo en sus relaciones comerciales con los países industrializados: "La tendencia al desequilibrio exterior de los países en desarrollo es sobre todo la expresión de la disparidad con que tienden a crecer las exportaciones primarias en comparación con las importaciones de bienes industriales en países en desarrollo. Mientras las primeras se desenvuelven con relativa lentitud, salvo algunas excepciones, la demanda de importaciones industriales tiende a crecer con celeridad... En este crecimiento pausado de las exportaciones primarias se reflejan las consecuencias irreversibles del progreso técnico en los centros industriales. Por un lado, las consecuencias directas, pues el progreso técnico reemplaza cada vez más productos naturales por artículos sintéticos; y se manifiesta, además, de un modo u otro, en la disminución del contenido de productos primarios en los bienes finales. Y, por otro lado, las consecuencias indirectas, pues al aumentar el ingreso por habitante en virtud del progreso técnico, solo se emplea una débil parte del mayor ingreso en la demanda de alimentos y otros bienes corrientes de consumo, favor de la demanda de artículos industriales y servicios que tiende a aumentar con rapidez... A todo ello, han venido a agregarse los efectos impresionantes de la propagación de la técnica moderna en la agricultura de los países avanzados... La tendencia al deterioro de la relación de precios de los productos primarios frente a los industriales es creciente. Los factores que actúan en este sentido son aun mucho más profundos en países periféricos que en centros industriales. Se resienten los primeros de la debilidad congénita que hace sumamente difícil, si no imposible, contrarrestar el deterioro por su sola y única decisión... Tres grandes problemas se plantean en materia de productos primarios en el plano internacional: La cuestión de precios, el acceso a mercados de los países industriales y los excedentes agrícolas y su utilización en la política del desarrollo..."[166].

A continuación se presenta reseña textual de la obra *Nueva política comercial para el desarrollo* de *Prebish*, donde se sintetizan algunas políticas propuestas para proteger a los países periféricos: "Las preferencias se justifican como medios de preservar a las industrias naturales en su empeño de salir a los mercados de exportación... El tipo de cambio que equipara costos y precios internos del sector primario a los del mercado mundial, hará que los costos de la industria manufacturera resulten excesivamente elevados en términos de monedas extranjeras. Se trata, pues, de tipo de cambio sobrevaluado desde el punto de vista de las exportaciones de manufacturas. Por otro lado, el tipo particular de cambio que permitiría a un país en desarrollo conquistar mercados de exportación para sus industrias manufactureras llevaría aparejada considerable subvaluación de la moneda respecto de los productos primarios que constituyen la gran masa de sus exportaciones. En tales casos, la devaluación sería la solución posible,

institucionales, jurídicos, administrativos, culturales, sociales, políticos.

166 RAÚL PREBISH. *NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. Pp. 21, ss.

siempre que no llevara a nuevos aumentos de costos. Tal vez esto resulte difícil de lograr en los países donde el alza de precios de las importaciones tiene repercusión directa y marcada en el costo de vida, que motiva en consecuencia demandas de aumentos de salarios. Más aún, la devaluación llevaría probablemente bien a caída en los precios externos de las exportaciones tradicionales, o bien a beneficios excesivos para los productos primarios. Se ha sugerido que, con objeto de evitar esos inconvenientes, la devaluación vaya acompañada de otras medidas: Impuesto sobre las exportaciones tradicionales de cuantía equivalente a la devaluación, y, en segundo lugar, la reducción de los aranceles proporcional también a la devaluación. Las exportaciones de nuevos productos no estarían sujetas al impuesto de exportación, sino que gozarían del incentivo de más bajo tipo de cambio, mientras que el aumento del costo de las divisas para las importaciones estaría compensado en sus efectos sobre el consumo interno por la reducción de aranceles... El desarrollo del comercio de exportación de manufacturas de países en desarrollo depende principalmente de los esfuerzos que estos países realicen. Ni las garantías de acceso a mercados mundiales, ni siquiera la concesión de trato preferencial, bastarían para suplir las medidas que deben adoptar los países en desarrollo para estimular industrias capaces de producir para la exportación. Ante todo, es necesario crear conciencia exportadora. La industrialización se ha basado casi en exclusivo en la sustitución de importaciones; no hay conflicto alguno entre ello y el fomento de exportaciones. Industrias que empiezan por atender necesidades del mercado nacional a medida que van adquiriendo experiencia y aptitudes, pueden extender sus actividades a los mercados de exportación... Aun en países adelantados, los gobiernos han tomado a su cargo importantes funciones con miras a proporcionar al sector comercial e industrial informaciones basadas en sus contactos con el exterior. Los gobiernos deberían estudiar, asimismo, la posibilidad de ofrecer seguros para riesgos de varios tipos e incluso comprometerse a indemnizar a exportadores por pérdidas incurridas durante el período inicial de exploración o penetración de mercados. Además, habría que proporcionar, sobre todo en caso de artículos industriales duraderos, facilidades de crédito para la exportación que permitan a los productores de los países en desarrollo competir en condiciones equiparables a las que gozan los exportadores en los países desarrollados. Podría establecerse también serie de incentivos fiscales y de otra índole..."[167].

José Diego Teigeiro explicó esta línea de pensamiento, con hincapié en sus análisis sobre la inflación, con los siguientes términos: "En la literatura económica en español, sobre todo de origen latinoamericano, la visión del proceso inflacionista es esencialmente distinta... Según este punto de vista, la inflación no puede explicarse en exclusivo mediante tirones de demanda o presiones de coste, prescindiendo de ajustes y tensiones económicas y sociales que surgen en el desarrollo económico de los países no industrializados. En esta interpretación tampoco cabe el ataque de la inflación apoyado principalmente en la política monetaria. En enfoque a largo plazo, el desarrollo económico de los países no industrializados (y entre un año y otro) depende fundamentalmente de la evolución de las exportaciones. Por un lado, la capacidad de exportación impone límite al desarrollo de la economía; por otro, la alta variabilidad de las exportaciones, que en parte refleja su falta de diversificación, imprime gran inestabilidad al crecimiento económico. Así, cuando las exportaciones de café, azúcar, algodón, etc., encuentran condiciones favorables en el mercado internacional, el ingreso correspondiente crece rápidamente, impartiendo impulso expansionista a toda la actividad económica. Lo contrario sucede cuando los países de exportación de dichos productos se debilitan en el mercado internacional: Entonces no es posible sostener el nivel de las importaciones, lo que redunda en contracción de la actividad económica y del empleo, y el proceso culmina en aumento del paro. Las olas contraccionistas que se originan en el sector exterior suelen alentar presiones inflacionistas, a través de intentos de compensación para tratar de mantener el ritmo de actividad o, por lo menos, amortiguar su descenso. En efecto, estos intentos suelen traducirse en expansiones del crédito para compensar la caída del ingreso de exportación; ello significa que, al mantener el nivel de demanda por vía monetaria, las importaciones se sostienen artificialmente y se desequilibran, todavía más, las cuentas del sector externo, con la consiguiente necesidad de endeudamiento externo, o con la pérdida de reservas internacionales, o con la combinación de ambas. Este desequilibrio es, según esta forma de analizar el fenómeno de la inflación, lo que hace difícil en estos países aplicar política restrictiva o de austeridad que asegure la contención del proceso inflacionista. Por ello, la salida del problema se encontraría no en tratar

167 RAÚL PREBISH. *NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Id. Pp. 89, ss.

de compensar los efectos de la contracción, sino en prevenirlos mediante transformaciones estructurales de la economía. El objeto de estas transformaciones es intentar relajar el límite al desarrollo impuesto por la dependencia sobre las exportaciones, diversificando la estructura de la actividad económica, para que la economía pueda funcionar y mantener (e idealmente, aun aumentar) el empleo sin verse afectada por la variabilidad de aquellas. Otro problema de tipo estructural que suele presentarse en estos países en vía de desarrollo, que en parte es también reflejo de la falta de diversificación y de la excesiva dependencia respecto de las exportaciones, es la tradicional insuficiencia del ahorro, que se agudiza en fases contractivas causadas por el descenso del ingreso exportador. La insuficiencia de ahorro se debe no solo a que la renta nacional por habitante suele ser baja en estos países, sino también a que se encuentra mal distribuida. Por tanto, corregir este problema requiere actuación sobre la distribución del ingreso y los patrones de consumo, es decir, sobre la estructura social y, al mismo tiempo, modificar la estructura de producción, exportación e importación. De nuevo es la resistencia a estas transformaciones la que conduce, según esta escuela, a la inflación"[168].

Finalmente, los países periféricos, del sur o en vías de desarrollo suelen caracterizarse por enormes problemas de escasez. No disponen capacidad de compra y, además, soportan mercado interno insuficiente para generar la producción de muchos artículos, aspecto que se agrava por carecer de disponibilidad de divisas, que impide importarlos. Esta insuficiencia de oferta se traduce en alza generalizada de los precios, surgiendo así problema de inflación de índole estructural.

6. NEOESTRUCTURALISMO

En el contexto de *América Latina* se ha impulsado a partir de la década de los años ochenta del siglo XX novedoso enfoque ideológico económico, que ha incursionado en el ámbito mundial: Denominado *neo-estructuralismo* o *desarrollo económico desde dentro*.

Su investigación se centró en diagnóstico sobre la situación de los países latinoamericanos, que evidenció la existencia de la peor crisis económica, social e ideológica durante la década de los años ochenta desde la depresión de los años treinta, con sus consecuentes efectos políticos. Se otorgó mayor énfasis a resolver los problemas de estabilización económica, sacrificando el proceso de desarrollo económico. La situación fue tan grave, al punto que estos tratadistas la denominaron "década perdida en el desarrollo de *América Latina*"[169].

Esta situación se caracterizó por: Atrofia en el proceso de crecimiento del producto interno bruto; estancamiento del ingreso per cápita y, en algunos casos, reducción por debajo del que se ostentaba a finales de la década de los sesenta; baja tasa de formación de capital; reducido nivel de utilización de la capacidad instalada; gran concentración de la riqueza y del ingreso, con delicados efectos de índole social y político; altas tasas de inflación; difícil situación fiscal y monetaria; marcados déficit en los presupuestos públicos; desequilibrios en la balanza de pagos; excesivos grados de endeudamiento externo, entre otros nocivos problemas. Estas vicisitudes, que tuvieron génesis de índole económico, repercutieron en ámbitos sociales, políticos e culturales. Con base en estos sucesos, los autores de la escuela *neo-estructuralista* diseñaron sus políticas.

Este esquema se erigió con la participación de eminentes tratadistas latinoamericanos, se destacaron: *Osvaldo Sunkel*[170],

168 JOSÉ DIEGO TEIGEIRO. "*LA INFLACIÓN: CAUSAS, EFECTOS, REMEDIOS*" en *ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA*. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo 5. P. 85.

169 JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. "*INTRODUCCIÓN HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA AMÉRICA LATINA* de OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. P.15.

170 OSVALDO SUNKEL. "*DEL DESARROLLO HACIA DENTRO DESDE DENTRO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA* compilador OSVALDO SUNKEL. Id. OSVALDO SUNKEL Y STEPHANY GRIFFITH-JONES. *LAS CRISIS DE DEUDA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN*. Oxford University Press y RIALP, Oxford, 1986. OSVALDO SUNKEL Y PEDRO PAZ. *EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO*. Siglo XX, Madrid, 1973.

Nora Lustig[171], *Ricardo Ffrench-Davis*[172], *José Antonio Ocampo*[173], *Joseph Ramos*[174], *Nicolo Gligo*[175], *Ennio Rodríguez*[176], *Víctor Tokman*[177], *José Manuel Salazar*[178], *Winston Fritsch*[179], *Oscar Muñoz Gomá*[180], *Edward Amadeo* y *José Marcio Camargo*[181], *Roberto Frenkel*[182], *Manuel Marfán*[183], *Adolfo Figueroa*[184], *Dionisio Días Carneiro* y *Rogerio Werneck*[185], *Enrique Iglesias*[186], *Roberto Junguito*, *Diego Pizano*, *Guillermo Perry* y *Nohora de Junguito*[187], entre otros.

---

171 NORA LUSTIG. *DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LAS IDEAS ESTRUCTURALISTAS*. El Colegio de México, México, 1981. NORA LUSTIG. "*EQUIDAD Y DESARROLLO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. NORA LUSTIG. "*DEL ESTRUCTURALISMO AL NEOESTRUCTURALISMO: LA BÚSQUEDA DE UN PARADIGMA HETERODOXO*" en *COLECCIÓN ESTUDIOS CIEPLAN*. No. 23, Santiago de Chile, 1988.

172 RICARDO FFRENCH-DAVIS. "*FORMACIÓN DE CAPITAL Y MARCO MACROECONÓMICO: BASES PARA UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. RICARDO FFRENCH-DAVIS. *ECONOMÍA INTERNACIONAL: TEORÍAS Y POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1985. RICARDO FFRENCH-DAVIS. *LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. RICARDO FFRENCH-DAVIS. "*POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR, INDUSTRIALIZACIÓN, DESARROLLO*" en *HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

173 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*EL IMPACTO MACROECONÓMICO DEL CONTROL DE IMPORTACIONES*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS*, de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*EL AUGE DE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS Y EL RIESGO DE ENFERMEDAD HOLANDESA EN AMÉRICA LATINA*" en *BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT*. no. 336. Septiembre-diciembre 2011 [http://www10.iadb.org].

174 JOSEPH RAMOS. "*EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y DESARROLLO*" y "*HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA*" -el último en coautoría con OSVALDO SUNKEL- en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. JOSEPH RAMOS. *NEOCONSERVATIVE ECONOMICS IN THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA: 1973-1983*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

175 NICOLO GLIGO. "*MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

176 ENNIO RODRÍGUEZ. "*LA ENDOGENIZACIÓN DEL CAMBIO TECNOLÓGICO: UN DESAFÍO PARA EL DESARROLLO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

177 VÍCTOR E. TOKMAN. "*MERCADOS DE TRABAJO Y EMPLEO EN EL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

178 JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "*EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "*LA VISIÓN DEL LIBRE MERCADO SOBRE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: UNA CRÍTICA TEÓRICA*" en *REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS*. Vol. VI, No. 1. Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, 1986.

179 WINSTON FRITSCH. "*EL NUEVO MARCO INTERNACIONAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

180 OSCAR MUÑOZ GOMÁ. "*EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN: TEORÍAS Y POLÍTICAS*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id. OSCAR MUÑOZ GOMÁ. *CHILE Y SU INDUSTRIALIZACIÓN: PASADO, CRISIS Y OPCIONES*. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.

181 EDWARD JOAQUÍN AMADEO Y JOSÉ MARCIO CAMARGO. "*SHOCKS HETERODOXOS Y CONCERTACIÓN SOCIAL*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS*, seleccionados por JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990. EDWARD JOAQUÍN AMADEO. *ADJUSTMENT, STABILIZATION AND INVESTMENT PERFORMANCE: CHILE, MEXICO AND BOLIVIA*. Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Río de Janeiro, 1991.

182 ROBERTO FRENKEL. "*PRECIOS FLEXIBLES Y EFECTOS INGRESOS EN ECONOMÍAS INDEXADAS*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS*, selección de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Id. ROBERTO FRENKEL. "*LA APERTURA FINANCIERA EXTERNA: EL CASO ARGENTINO*" en *LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA*, selección de RICARDO FFRENCH-DAVIS. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. ROBERTO FRENKEL. "*EL DESARROLLO RECIENTE DEL MERCADO DE CAPITALES EN ARGENTINA*" en *DESARROLLO ECONÓMICO*. Vol. 20, No. 78. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 1980. Pp. 215-248.

183 MANUEL MARFÁN. "*UN MODELO MACROFINANCIERO CON RESTRICCIÓN EXTERNA*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS*, selección de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Id.

184 ADOLFO FIGUEROA. "*DESARROLLO AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

185 DIONISIO DIAS CARNEIRO Y ROGERIO LADEIRA FURQUIM WERNECK. "*DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y AJUSTE FISCAL*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS*, selección de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Id.

186 ENRIQUE IGLESIAS. "*LA COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL: UNA VISIÓN DESDE AMÉRICA LATINA*" en *HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL*, compiladores: RICARDO FFRENCH-DAVIS Y ERNESTO TIRÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

187 ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. "*LOS PRODUCTOS BÁSICOS EN EL CASO LATINOAMERICANO*" en *HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL*, compiladores: RICARDO FFRENCH-DAVIS Y ERNESTO TIRÓN. Id. GUILLERMO PERRY, ROBERTO JUNGUITO Y NOHORA DE JUNGUITO. "*POLÍTICA ECONÓMICA Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA*" en *LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA*, selección de RICARDO FRENCH-DAVIS. Id.

Los defensores del neo-estructuralismo consideraron que las causas de la crisis fueron el empleo de modelos y las políticas de industrialización hacia dentro que se practicaron en *América Latina* desde la década de los años treinta, impulsadas por entidades financieras de desarrollo como el *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*) y el *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (*Banco Mundial*), gobiernos de países industrializados y la banca transnacional, que simpatizaban con las tesis neoliberales como medio de substraer a *América Latina* de las aflicciones que ha debido soportar. Esta ideología consideró que la intervención estatal causó los desajustes económicos de la última parte del siglo XX y, por ello, propuso proscribir el intervencionismo estatal y desterrar, a ultranza, los esquemas keynesianos y estructuralistas, aplicados en la época de postguerra.

No obstante que el uso de las políticas neoliberales sirvió para otorgar importancia a las fuerzas del mercado y los mecanismos de precios, proporcionar disciplina a la política económica y mayor orientación del aparato productivo hacia los mercados mundiales, redundó en sucesos nefastos, crisis generalizada.

Los autores *neo-estructuralistas* destacaron efectos nocivos derivados de la aplicación de las teorías neoliberales, se resaltan entre otras secuelas negativas: Incidencias recesionistas por aplicar políticas de ajustes. Enormes problemas de índole social, en especial destacaron agonizante concentración de la riqueza y del ingreso y alta tasa de desempleo. Exceso de medidas monetaristas, que postraron a las economías, por el recurrente uso de políticas contraccionistas. Alto grado de endeudamiento privado y público. Las políticas de ajustes no resolvieron los problemas de inflación que se proponían, por razón de la débil o nula regulación fiscal, y más bien causaron efectos perjudiciales dado las medidas de choque asumidas. La aplicación de aperturas financieras sin regulación estatal propició débil control y amplios riesgos, que afectó la solidez y el endeudamiento de la órbita empresarial.

Los responsables de los planteamientos *neo-estructuralistas* consideraron que, por efecto de las deficiencias de recursos financieros, era necesario aplicar políticas más efectivas que las propuestas por el neoliberalismo, que verdaderamente permitieran resolver los desajustes padecidos por las economías de *Latinoamérica*. Aspecto polémico de la concepción neoclásica, según estos autores, es el hecho de considerar nefasta la intervención del Estado sobre la economía, adoptando posición magnánima e idealista sobre el comportamiento del mercado e incurriendo en dogmatismo y maniqueísmo, que tanto habían criticado.

El neo-estructuralismo propone programa económico basado en el desarrollo desde dentro, consistente en proceso de recuperación y consolidación del desarrollo económico y social cimentado en la transformación productiva y mayor equidad. Se fundamenta en el fortalecimiento de las estructuras económicas, para auspiciar las relaciones económicas internacionales, generar empleo productivo, aminorar los problemas estructurales y solucionar conflictos de índole social, anomalías que sufren los países latinoamericanos, propiciados por la injusta distribución del ingreso y de las riquezas y el deficiente grado de fomento económico.

El concepto de desarrollo desde dentro se basa en estrategia industrializadora propuesta por *Raúl Prebish* con la finalidad de generar excedente económico doméstico, que al ser acumulado sirva de base para asegurar el progreso científico y tecnológico, y permita mayor dinamismo y eficiencia, aspectos esenciales para lograr el avance económico. Este planteamiento no se basa en las tesis de sustitución de importaciones, sino en la orientación del proceso de industrialización hacia las actividades que tengan fortalezas para cautivar mercados externos e internos. En esencia, se propone estrategia orientada a resolver problemas críticos asociados con la oferta, como calidad, eficiencia, economía, eficacia, capacidad innovadora, creatividad, mejor gestión administrativa y organizativa, disciplina social, procura de ahorro, predisposición hacia la inversión, la producción, el empleo y el ingreso, mayor desarrollo auto-sostenido, mejora en la infraestructura productiva, adaptación a los mercados mundiales, entre otros aspectos.

El neo-estructuralismo infiere que es esencial contar con suficientes recursos para acceder a innovaciones tecnológicas, progresos económicos y sociales y modernizaciones de infraestructuras y aparatos productivos que demanda el mundo contemporáneo, caracterizado por mercados globales. Asimismo,

discurre que solo es posible alcanzar la financiación requerida si los países latinoamericanos aminoran los grados de endeudamiento externo, dado que los recursos destinados a amortizaciones y a otros costos convendrían dirigirlos a constituir fondos para la organización económica, el desarrollo social y la restauración y renovación del proceso productivo.

Asimismo, el neo-estructuralismo propone el logro de equilibrios macroeconómicos básicos como condición para asegurar la estabilidad de precios e incrementar el empleo productivo. Los problemas que deben afrontar los países latinoamericanos en materia de inestabilidad son originados por deficiencias en políticas económicas, alto grado de endeudamiento, mal uso de los recursos obtenidos del financiamiento, escasa transferencia de fondos entre el sector público y la esfera privada, efectos originados por la iliquidez mundial y presencia de mercados de capital poco estructurados y deficientemente regulados. Además, fórmula para resolver desajustes y desequilibrios macroeconómicos reducir transferencias de recursos hacia el exterior por efecto del alto grado del servicio de la deuda, promoción de políticas públicas internas para evitar desequilibrios presupuestales (aumento de ingresos fiscales y reducción del gasto público) y mayor disciplina fiscal, que redunde en mejores expectativas para orientar los precios y los ingresos a condiciones más reales y adecuadas.

Igualmente, se propone mayor equidad en la distribución de los ingresos y riqueza. Para lograr este propósito se plantean las siguientes propuestas: Reducir los efectos nocivos sobre indigentes, marginados y pobres de Latinoamérica; aminorar los costos de ubicación de los trabajadores, relativos a los desplazamientos originados por las reformas requeridas para lograr el ajuste; y propender por eliminar la pobreza y la concentración de ingresos y riqueza, y encauzar el proceso de crecimiento económico. Se considera que para lograr estas metas, es indispensable alcanzar la credibilidad de los ciudadanos por la autoridad fiscal, que permita ejercer mayor recaudo en las finanzas públicas y, con ello, realizar programas sociales; también, con este propósito se plantea la necesidad de ejercer políticas dirigidas a favorecer a la creciente población informal, que encarna innumerables conflictos al interior de las ciudades latinoamericanas al no ser absorbidos por el sector real de la economía, que a su vez padece grandes carencias y escollos, que sumada a los efectos de la inmovilidad laboral, no asegura remuneración razonable. Así, es preciso impulsar mayor grado de innovación y cambio tecnológico, formación de capital, eficiente uso de la capacidad productiva y renovación del Estado.

El siguiente aparte resume la filosofía de la *escuela neo-estructuralista*: "La estrategia de desarrollo desde dentro que se propone, tiene algunas características generales que se quieren reiterar: i) Rescata, en esta nueva etapa de transformaciones globales y de profunda crisis que vive *América Latina*, la propuesta original y siempre vigente de la *CEPAL*, inspirada por *Raúl Prebish*, de promover modernización, transformación productiva y diversificación de las exportaciones de la región mediante la industrialización y la incorporación de progreso técnico. ii) Revalora el esfuerzo que en este sentido realizó *Latinoamérica* en la década de la postguerra. Ello permitió lograr crecimiento económico sin precedentes, importante proceso de modernización y acumulación de recursos productivos, humanos, naturales, de capital, institucional y tecnológico que, no obstante sus deficiencias y la correspondiente necesidad de readecuaciones, constituyen enriquecido acervo de capacidades productivas, notablemente superior al de aquella época. iii) Junto con valorar esos aciertos reconoce también las insuficiencias que se produjeron en la aplicación de las políticas de desarrollo inspiradas en los enfoques estructuralistas durante las décadas de los cincuenta y sesenta. De la misma forma, examina críticamente los enfoques de corte neoliberal que comenzaron a prevalecer en la década de los setenta y que han inspirado las políticas de ajuste y reestructuración de la década de los ochenta. iv) Considera que ni el enfoque neoliberal que prevalece actualmente, ni la simple reedición del estructuralismo de postguerra o de los ensayos *neo-estructuralistas* más recientes constituyen base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a *América Latina*. Sin embargo, destina todo su esfuerzo a recuperar los aportes positivos y valiosos de estos enfoques para combinarlos en síntesis *neo-estructuralista* renovada que busca responder a las características y exigencias de la época actual, superando las negativas experiencias de las recién pasadas décadas... Facilita esta tarea la germinación de concurso amplio en torno de las necesidades imprescindibles de la nueva inserción dinámica en la economía internacional y de la acción

deliberada para reducir urgentemente la pobreza y promover mayor equidad, condición necesaria para consolidar la democracia. En el logro de estos objetivos se valora el desempeño del mercado, pero con clara advertencia sobre sus fallas e insuficiencias. Por ello, se insiste también en el desempeño orientador global y de largo plazo del Estado y en la necesaria selectividad de las políticas económicas y sociales. No obstante, la serie de dificultades que igualmente entraña la gestión estatal eficiente, torna imprescindible reforma de carácter profundo que signifique alivio de las tareas que pueden cumplir mejor las organizaciones ciudadanas o el sector privado, produzca fortalecimiento de las actividades que le corresponden de acuerdo con la estrategia de desarrollo propuesta y, en general, promueva accionar más eficaz, flexible y responsable del Estado"[188].

El modelo *neo-estructuralista* o de *desarrollo desde dentr*o tiene como objetivo básico la "transformación del proceso productivo con equidad". Esta proposición incorpora las siguientes metas: Integrar a *Latinoamérica* a los mercados mundiales, generar empleo productivo, reducir deficiencias estructurales, aliviar situación de pobreza absoluta y mejorar los grados de equidad. El enfoque propugna, con la acción estatal, por:

1. *Desarrollo auto-sostenido*, referente a: Acumular excedente y generar ahorro e inversión; permitir mayor eficiencia y flexibilidad -modernizar la actividad económica-; regular la producción; propiciar innovación, cambio tecnológico y desarrollo científico; incentivar la producción; estimular el aprendizaje tecnológico y la innovación; perfeccionar la organización y administración del proceso productivo; proporcionar incentivos a mejorar la actividad económica; promover mayor disciplina social; suscitar campañas estatales dirigidas al bienestar de la comunidad; incorporar a la economía doméstica a los mercados mundiales; optimar calidades y asegurar precios competitivos; armonizar las relaciones entre Estado y particulares; lograr el consenso público; disponer fuentes de financiamiento internas; reducir las transferencias por servicio de la deuda externa, recursos que se canalizarían hacia fondo de reestructuración económica y desarrollo social; modernizar y transformar la economía; propiciar estímulos a empresas que logren nuevos mercados en el exterior; emplear aranceles para favorecer al sector productivo e impulsar sustitución competitiva; apoyar la producción transnacional, para cautivar mercados mundiales; ejercer intervención selectiva para establecer ventajas comparativas dinámicas; incrementar la competitividad; aprovechar la información disponible sobre los mercados internos y externos para acceder a tendencias tecnológicas, organizativas e institucionales; reducir pérdida en los términos de intercambio y efectos en las relaciones centro y periferia; proteger los recursos naturales y el ambiente; cimentar la actividad agrícola[189]; auspiciar la formación de capital y la utilización de la capacidad instalada[190].

2. *Equidad* y *justicia social*, que propugna por: Minimizar efectos de choques externos sobre la población vulnerable y marginada, disminuir costos de relocalización de la mano de obra, eliminar la pobreza, reducir concentración de riqueza, recuperar la credibilidad y la capacidad de ejercer autoridad fiscal, lograr consenso social sobre la necesidad de dirigir los recursos fiscales a combatir la pobreza, crear fuentes de empleo productivo, mejorar los grados de movilidad de la mano de obra, procurar ingreso estable y justo en especial al sector informal.

3. *Renovación del Estado*, para: Lograr objetivos básicos de equidad, crecimiento, estabilidad y eficiencia, impulsar reordenamiento y fortaleza fiscal, incrementar los ingresos públicos y reducir el gasto público, alcanzar visión estratégica sobre el proceso de desarrollo, establecer incentivos y precios relativos, concertar con los empresarios, comprometer a los sectores económicos para cumplir con las metas propuestas, promover la apertura democrática para alcanzar las estrategias fijadas para alcanzar

188 JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. "*HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Pp. 30, ss.

189 Impulsa: Precios de garantía, bandas de precios, innovaciones tecnológicas, mercado financiero rural, desarrollo de variedades de alto rendimiento y resistentes, servicios de post-cosecha, mercados de futuro, mercados de seguro agrícola, apoyo a la agroindustria, asistencia técnica, créditos estatales, desarrollo de la agricultura campesina, etc.

190 Propone: Equilibrio macroeconómico funcional, reducción de transferencias de divisas al exterior, constitución de fondo de reestructuración económica y desarrollo social, control y regulación del sistema financiero, uso racional de capacidad instalada, fortalecer mercados de capitales, facilitar acceso a diferentes tipos de organización empresarial, aumento de propensión al ahorro y a la tecnología, reducir especulación y riesgo, promover generación de ventajas comparativas dinámicas en producción de bienes y servicios, entre otras medidas.

el desarrollo, planificar el gasto público[191], impulsar Estado promotor[192]. Además, justifica fortalecer: a) Funciones clásicas (provisión de bienes públicos, equidad, equilibrio macroeconómico, etc.). b) Funciones básicas (infraestructura para el transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda, etc.). c) Funciones auxiliares (apoyo a competitividad, desarrollo de infraestructura tecnológica y científica, regulación y supervisión, eliminación de imperfecciones del mercado, etc.).

4. Equilibrio macroeconómico básico, a través de: Aplicación de políticas económicas estructurales y sólidas, reducir el exceso de endeudamiento, resolver efectos originados por la iliquidez mundial, lograr mercado de capitales más estructurado, reducir costos por aplicación de políticas de ajustes estabilizadoras, disminuir transferencias de recursos onerosos por endeudamientos, impulsar políticas internas de estabilización, como: Control a las finanzas públicas (aumento de ingresos públicos y reducción de gastos públicos) y manejo adecuado de precios e ingresos).

El *neo-estructuralismo*, en materia de economía y finanzas internacionales, discurre que los países del tercer mundo tradicionalmente no han sido actores preponderantes del ordenamiento económico mundial. Considera que sólo en épocas recientes los países de *Latinoamérica* se han preocupado por lograr mayor desarrollo interno, al impulsar el progreso de su aparato productivo y condiciones más justas en las relaciones económicas con otros países, de tal manera que se asegure mayor ecuanimidad en los vínculos comerciales y financieros entre ellos y las grandes potencias económicas. Los países industrializados han sido los únicos protagonistas, beneficiados en las tomas de decisiones y en los alcances y resultados. Históricamente la preocupación central de los países periféricos ha sido resolver problemas internos, asilándose del contexto internacional, sólo recientemente han impulsado políticas de apertura económica, que, aun siendo intento plausible, presentan deficiencias por carecer de soportes esenciales para lograr el éxito o por ser mecanismos impuestos y manipulados por países o entidades influyentes en el orden mundial, orientado bajo el esquema neoliberal.

Precisan los autores del *neo-estructuralismo* para lograr nuevo orden económico internacional, la necesidad de permitir mayor grado de investigación al interior de las sociedades del tercer mundo con la finalidad de reemplazar las doctrinas tradicionales, ampliamente sesgadas a esquemas extremos, librecambio o proteccionismo, que frenan la participación más decidida de los países del tercer mundo en las relaciones económicas y financieras internacionales. Es decir, los países de la periferia deben propugnar, mediante la investigación y la ciencia, por esquema económico específico y propio que asegure mayor reciprocidad en el intercambio económico con otros países.

El esquema propuesto por el *neo-estructuralismo*, denominado "*nuevo orden económico internacional*" (*NOEI*), incorpora variados aspectos esenciales: 1. Los países periféricos deben disponer perfecto conocimiento del contexto económico internacional; en especial, debe efectuarse completo diagnóstico, que incluya seguimiento y evaluación sobre las actuaciones y tendencias de los países industrializados. 2. Es necesario lograr mayor equidad en las relaciones económicas y financieras entre países. 3. Las políticas económicas externas deben ser novedosas y elaborarse con el propósito de asegurar resultados esenciales no sólo para determinado país, sino para específica región, ejemplo *América Latina*, de tal manera que se impulsen políticas en forma armónica y mancomunada para constituir bloque de países, que impulsen: Crecimiento sostenido, mayor productividad, equidad en distribución de ingresos y riqueza, generación de empleo, autonomía nacional, resultados satisfactorios en finanzas públicas, mayor fortaleza para negociar, etc. 4. Es indispensable reducir el alto grado de dependencia de los países periféricos por los centros; en especial, en su proceso de financiación, con el fin de evitar las nocivas restricciones que han venido padeciendo por el oneroso grado de endeudamiento. 5. Las políticas económicas internacionales asumidas por los países periféricos deben impulsar estrategias que aseguren crecimiento sostenido de las economías, incrementos en la productividad, aumento del ingreso nacional, mayor tasa de formación de capital y uso más racional de la capacidad instalada, aspectos que dependen del desempeño exportador y de mayor propensión al ahorro; asimismo, deben propulsar mayor equidad en la distribución de

191 Establecer: Prioridades en los programas de inversión pública, mayor autonomía financiera y de gestión, fijación de precios sociales, privatización de empresas productivas no estratégicas y subcontratación y licitación de servicios anexos.

192 Promover: Intervención óptima, prioridades en intervención y formulación de intervención clara y comprensible..

excedentes obtenidos por el sector externo y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En relación con políticas de comercio y finanzas internacionales es importante reseñar los siguientes documentos elaborados en el campo de la política económica internacional: 1. "*Hacia un nuevo orden económico internacional*"[193], consistente en serie de documentos compilados por *Ricardo Ffrench-Davis* y *Ernesto Tirón*, preparados por: *Enrique Iglesias*, *Guillermo Perry*, *Roberto Junguito*, *Diego Pizano*, *Dudley Seers*, *Ernesto Tirón*, *Ricardo Ffrench-Davis*, *Jorge Katz*, *Carlos Díaz-Alejandro*, entre otros. 2. "*Las relaciones financieras externas: Su efecto en la economía latinoamericana*"[194], trabajos seleccionados por *Ricardo Ffrench-Davis* de autores como *Edmar Bacha*, *Carlos Díaz-Alejandro*, *Albert Fishlow*, *Guillermo Perry*, *Roberto Junguito*, *Nohora de Junguito*, *Pedro Malan*, *Ricardo Ffrench-Davis*, *José Pablo Arellano*, *Leopoldo Solís*, *Sócrates Rizzo*, *Roberto Frenkel*, entre otros. 3. Los artículos "*El nuevo marco internacional: Desafíos y oportunidades*"[195] de *Winston Fritsch* y "*Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia*"[196] de *José Antonio Ocampo*, publicados en la obra "*El Desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*", constituida por serie de escritos compilados por *Osvaldo Sunkel*. 4. "*Las crisis de la deuda y del desarrollo en la América Latina: El fin de una ilusión*"[197] de *Stephany Griffith-Jones* y *Osvaldo Sunkel*.

Algunos autores de la concepción *neo-estructuralista* desplegaron interesantes modelos económicos dirigidos a buscar paliativos que permitan lograr la estabilización para países del tercer mundo, en especial para los de *América Latina*, con el principal designio de reducir los grados de inflación y desempleo, y, además, auspiciar mejores grados de equidad.

Dentro de estos modelos se resalta el elaborado por *Edward Amadeo* y *José Marcio Camargo*, profesores de la *Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro*, consistente en enfoque que estudia el proceso inflacionario en condiciones de indexación, que expresa el efecto sobre la distribución del ingreso originado por el proceso inflacionario. Además, responde a los problemas de *hiperinflación*[198] experimentados en países del cono sur de *América del Sur* (*Argentina*, *Brasil*, *Uruguay*, etc.), que a partir de mediados de la década de los años ochenta adoptaron medidas encaminadas a lograr la estabilidad económica. El siguiente aparte es síntesis de sus conclusiones: "Resultado central del análisis es que las políticas de ingreso basadas en congelamiento de precios y salarios tienen sesgo expansionista que genera presiones inflacionarias incompatibles con vector de precios fijo. Debido al congelamiento, estas presiones se hacen sentir a través del desabastecimiento generalizado de bienes, del surgimiento de mercados informales, etc. De esta forma, al contrario de los que hacía suponer el mercado inercial, la política activa de demanda puede representar elemento determinante del éxito de este tipo de políticas de estabilización... Se concluye, además, que el éxito de las políticas negociadas está directamente relacionado con la capacidad de convertir a los principales actores sociales (trabajadores, empresarios y gobierno) en corresponsables por los logros o fracasos del programa, así con la posibilidad de ejercer coordinación centralizada de estos actores; la función de las políticas de demanda es contribuir a validar los acuerdos alcanzados... En el ámbito de la economía con importantes sectores informales, la actitud de los grupos menos organizados puede llegar a comprometer el programa, tanto en el caso del conglomerado de precios y salarios, como en el caso de las políticas negociadas; de ahí que sean importantes las políticas de demanda para disciplinar a los sectores informales. Si no se adoptan políticas restrictivas con el propósito de contrarrestar el sesgo expansionista introducido por el congelamiento, se corre el peligro de comprometer la neutralidad macroeconómica... En el caso de políticas negociadas,

193 RICARDO FFRENCH-DAVIS Y ERNESTO TIRÓN (compiladores). *HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

194 RICARDO FFRENCH-DAVIS (compilador). *LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

195 WINSTON FRITSCH. "*EL NUEVO MARCO INTERNACIONAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES*" publicado en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

196 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "*LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA*" en *EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA*. Id.

197 STEPHANY GRIFFITH-JONES Y OSVALDO SUNKEL. LAS CRISIS DE LA DEUDA Y DEL DESARROLLO EN LA AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

198 PHILLIP CAGAN. *THE MONETARY DYNAMICS OF HIPERINFLATION* en *STUDIES IN THE QUANTITY THEORY OF MONEY* de MILTON FRIEDMAN. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

existe la probabilidad, nada despreciable, que la política de demanda aconsejable para controlar el sector informal sea inconsistente con los objetivos de política requeridos para mantener las negociaciones entre los sectores organizados de la economía. Esta inconsistencia introduce complicación adicional cuando se trata de economías en las cuales el sector informal representa papel importante... Finalmente, si en el momento de adoptarse el programa la inflación se encuentra en nivel excesivamente elevado, existe la posibilidad que las políticas de estabilización basadas en negociaciones no produzcan en el corto plazo los resultados requeridos para afectar las expectativas inflacionarias. Los modestos resultados en términos de reducciones de tasa de inflación se confunden con las variaciones aleatorias de la propia tasa de inflación y no se perciben como resultado del programa. En este caso, la política más adecuada puede ser combinar el congelamiento en el muy corto plazo con negociaciones"[199].

Se resalta como importante propuesta de los autores del *neo-estructuralismo* la instauración de políticas públicas orientadas a incorporar la población informal a entorno legítimo, mediante su inserción a los esquemas de seguridad social (salud y pensiones, al menos) y propiciando flexibilidad al marco jurídico, para que pueda gozar de normas que garanticen y protejan su vinculación a sociedad convulsionada e inflexible.

7. TEORÍA DEL CICLO ECONÓMICO REAL

En la década de los ochenta surgió la *teoría del ciclo económico real*, destacándose como principales artífices *Finn Kydland*[200], *Edward Prescott*[201], *Charles Plosser*[202], *John Long*[203].

Los progenitores de la *teoría del ciclo económico real* otorgaron preeminencia a temas como las fluctuaciones y las fases económicas cíclicas, temáticas de gran significancia en los postulados de *Keynes*. Sin embargo, a diferencia del análisis ortodoxo, estos autores consideraron que los ciclos económicos no ejercen efectos especulativos perjudiciales que conduzcan a crisis del mercado; por ello, no ameritan la intervención estatal. En realidad, advirtieron proceder satisfactorio del mercado como respuesta a los cambios exógenos en la producción. De la misma forma, otorgaron poca trascendencia a la incidencia de las variables monetarias y crediticias sobre los *ciclos económicos reales*. Asimismo, aceptaron la presencia de dicotomía entre las variables reales y monetarias que proponían los autores clásicos, fueron del parecer que procedía inclusive en el corto plazo.

---

199 EDWARD JOAQUÍN AMADEO Y JOSÉ MARCIO CAMARGO. "*SCHOCKS HETERODOXOS Y CONCERTACIÓN SOCIAL*" en *INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS* de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

200 FINN ERLING KYDLAND. "*A DYNAMIC DOMINANT FIRM MODEL OF INDUSTRY STRUCTURE*" en *SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 81. no. 3. Blackwell Publishing, University of Stockholm, Estocolmo, 2005. Pp. 355-366. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*TIME TO BUILD AND AGGREGATE FLUCTUATIONS*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 50. No. 6. Universidad de Chicago, Chicago, 1982. Pp.1345-1370. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*BUSINESS CYCLES: REAL FACTS AND A MONETARY MYTH*" en *QUARTERLY REVIEW*. Vol. 14. no. 2. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1990. Pp. 3-18. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*THE ECONOMETRICS OF THE GENERAL EQUILIBRIUM APPROACH TO BUSINESS CYCLES*" en *RESEARCH DEPARTMENT STAFF REPORT*. No. 130. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1990. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*THE COMPUTATIONAL EXPERIMENT: AN ECONOMETRIC TOOL*" en *THE JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES*. Vol. 10, no. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1996. Pp. 69-85. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*RULES RATHER THAN DISCRETION: THE INCONSISTENCY OF OPTIMAL PLANS*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 85, no. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1977. Pp. 473-491.

201 EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*THEORY AHEAD OF BUSINESS CYCLE MEASUREMENT*" en *QUARTERLY REVIEW*. Vol. 10, no. 4. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1986. Pp. 9-22. EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*NON-CONVEXITIES IN QUANTITATIVE GENERAL EQUILIBRIUM STUDIES OF BUSINESS CYCLES*". Staff Report 312. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 2003. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*TIME TO BUILD AND AGGREGATE FLUCTUATIONS*" Id. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*BUSINESS CYCLES: REAL FACTS AND A MONETARY MYTH*" Id. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*THE ECONOMETRICS OF THE GENERAL EQUILIBRIUM APPROACH TO BUSINESS CYCLES*". Id. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*THE COMPUTATIONAL EXPERIMENT: AN ECONOMETRIC TOOL*". Id. FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "*RULES RATHER THAN DISCRETION: THE INCONSISTENCY OF OPTIMAL PLANS*" ". Id.

202 JOHN B. LONG JR. Y CHARLES I. PLOSSER. "*REAL BUSINESS CYCLES*" en *THE JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 91, no. 1. Universidad de Chicago, Chicago, 1983. Pp. 39-69.

203 JOHN B. LONG JR. Y CHARLES I. PLOSSER. "*REAL BUSINESS CYCLES*" Id.

Consideraron que la disponibilidad de capacidad instalada adecuada con presencia amplia de componente tecnológico se convierte en gran reto para los inversionistas. Otorgan relevancia al dinamismo que presentan en el mundo contemporáneo los desarrollos tecnológicos. Las reservas de capital y la presencia de acervo tecnológico son esenciales para el logro de mayor productividad, que permita afrontar los desafíos de los *ciclos económicos reales*. Les preocupa la amplia estructura de costos, en especial aquellos de índole laboral, porque restringen el auge de la actividad productiva. Proporcionan importancia a la disponibilidad de información y a la veracidad de sus fuentes. También, conceden trascendencia a las conductas de los individuos en el entorno social. Toman como supuesto básico que el producto real y potencial son semejantes.

Estiman que las políticas públicas y las propias decisiones empresariales actúan de forma indistinta, dado que pueden incidir en la misma dirección que los *ciclos económicos* (efectos pro-cíclicos, ejemplo acciones dirigidas a mayor soporte tecnológico) o generar tendencias contrarias sobre los ciclos económicos (secuelas anti-cíclicas, ilustración son las acciones que generan estructuras de costos más onerosas).

Los tratadistas de la *teoría del ciclo económico real* desplegaron desarrollos analíticos y cuantitativos, para demostrar y comprobar de forma empírica la existencia de fluctuaciones y ciclos económicos. Se apoyaron en modelos econométricos, constituidos mediante supuestos, variables, parámetros y ecuaciones para interpretar situaciones y establecer consecuencias cualitativas, sin ser análogos a los procedimientos metodológicos tradicionales. Algunos los consideran modelos algo informales. Así, se propusieron realizar predicciones sobre las condiciones económicas futuras, acorde con las incertidumbres sobre las facetas de los ciclos y las oscilaciones esperadas.

8. NUEVA TEORÍA KEYNESIANA

Frente a las impugnaciones proferidas a las tesis de *Keynes* por diferentes tratadistas, en especial por los autores de las escuelas neoliberal y nueva macroeconomía clásica, surgieron estudiosos que ejercieron vehemente defensa a los argumentos del economista inglés. A diferencia de los postulados *keynesianos* orientados hacia los análisis macroeconómicos, los *neo-keynesianos* efectuaron mayor énfasis en exámenes microeconómicos. Plantearon que las políticas de carácter específico o micro ejercen incidencia sobre la economía agregada. Precisaron método inductivo en el sentido que partiendo de lo individual para concluir sobre lo general. Partieron de evaluación microeconómica para impulsar políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias, cambiarias e internacionales), análogas a las propuestas por *Keynes*. Otorgaron gran importancia a variables como ahorro, inversión, producción, empleo, ingreso y consumo.

El *neo-keynesianismo* sustentó la presencia de sucesos como imperfecciones del mercado, no sustitución de factores productivos, insumos y bienes y servicios, presencia de externalidades, ausencia de pleno empleo, carencia de movilidad de los agentes económicos, factores productivos y bienes y servicios, desconocimiento del mercado, asimetrías de información, ineficiencias institucionales, administrativas y organizativas, rigidez en precios y salarios, interacción (no dicotomía) entre los mercados real y monetario, selección adversa, entre otras anomalías del mercado, que al ocasionar efectos nocivos hacen indispensable la intervención activa del Estado.

En consecuencia, los autores *neo-keynesianos* estipularon que en la vida real se presentan condiciones de abuso en calidades y precios, rigidez e inercia de precios y salarios, desempleo, iniquidad, entre otros dilemas sumamente perjudiciales que atentan sobre el bienestar social. Otorgaron gran hincapié al argumento de inflexibilidad e inercia de los precios y salarios, que causan rigidez a las fuerzas del mercado, hacen incierto el escenario en el largo plazo y afectan negativamente los resultados financieros de las empresas. Analizaron los efectos de vulnerabilidades y cambios, tanto repentinos como perdurables, sobre las variables económicas, como excesos de costos, altos riesgos, deficiencias en los consumo, estados financieros negativos de las empresas, decisiones inconvenientes de los agentes económicos.

Estas conclusiones fueron proferidas con base en concienzudo y meticuloso proceso investigativo ejercido con rigidez metodológica, que incluye hipótesis, supuestos, observaciones empíricas, comprobaciones de índoles cuantitativas y cualitativas, evaluaciones, juicios, corolarios.

Entre sus principales representantes se destacan: *James Tobin*[204], *Franco Modigliani*[205] *Paul Krugman*[206], *Gregory Mankiw*[207], *David Romer*[208], *Olivier Blanchard*[209], *John Taylor*[210], *Michael Woodford*[211], *Nobuhiro Kiyotaki*[212]. Esta ideología tuvo especial ascendencia durante la crisis económica mundial de 2008. También se suele incluir en esta escuela económica a los autores de *equilibrio dinámico general*

204 JAMES TOBIN. *THE NEW ECONOMICS ONE DECADE OLDER*. Princeton University Press, Princeton, 1974. JAMES TOBIN. *ESSAYS IN ECONOMICS: CONSUMPTION AND ECONOMETRICS*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1988. JAMES TOBIN. *ESSAYS IN ECONOMICS: THEORY AND POLICY*. Massachusetts Institute of Technology *Press,* Cambridge, 1982. JAMES TOBIN. "*A GENERAL EQUILIBRIUM APPROACH TO MONETARY THEORY*" en *JOURNAL OF MONEY, CREDIT AND BANKING*. Vol. 1, No. 1. Ohio State University, Columbus, 1969. *Pp. 15-29*. JAMES TOBIN. "*LIFE CYCLE SAVING AND BALANCED GROWTH*" en *TEN ECONOMIC STUDIES IN THE TRADITION OF IRVING FISHER* de WILLIAM FELLNER, John Wiley, London, 1967. Pp. 231-256.

205 FRANCO MODIGLIANI. "*THE MONETARIST CONTROVERSY OR SHOULD WE FOR SAKE STABILIZATION POLICIES?*" en *MODERN MACROECONOMICS* de P. G. KORLIRAS Y R. S. THORN. Harper & Row, New York, 1979. FRANCO MODIGLIANI. "*MONETARY POLICY AND CONSUMPTION: LINKAGES VIA INTEREST RATE AND WEALTH EFFECTS IN THE FMP MODEL*" en *CONSUMER SPENDING AND MONETARY POLICY: THE LINKAGES*. Conference Series No. 5. Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1971. Pp. 9-84. FRANCO MODIGLIANI. "*THE MONETARY MECHANISM AND ITS INTERACTION WITH REAL PHENOMENAL*" en *THE STATE OF MONETARY ECONOMICS*. Vol. 45. Universities National Bureau, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1965. Pp. 79-107 (Traducción de ENRIQUE LOW: FRANCO MODIGLIANI. "*EL MECANISMO MONETARIO Y SU INTERACCIÓN CON EL FENÓMENO REAL*". Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970). FRANCO MODIGLIANI. "*LIFE CYCLE, INDIVIDUAL THRIFT AND THE WEALTH OF NATIONS*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 76, no. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1986. Pp. 297-313.

206 PAUL KRUGMAN. *EL RETORNO DE LA ECONOMÍA DE LA DEPRESIÓN Y LA CRISIS ACTUAL*. Crítica, Madrid, 2009. PAUL KRUGMAN Y MAURICE OBSTFELD. *ECONOMÍA INTERNACIONAL: TEORÍA Y POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL*. Pearson Addison-Wesley, Madrid, 2012. PAUL KRUGMAN. *LA ERA DE LAS EXPECTATIVAS LIMITADAS*. Ariel, Barcelona, 1991. PAUL KRUGMAN. *LA ORGANIZACIÓN ESPONTÁNEA DE LA ECONOMÍA*. Antoni Bosch, Barcelona, 1997. PAUL KRUGMAN. *VENDIENDO PROSPERIDAD. SENSATEZ E INSENSATEZ ECONÓMICA EN UNA ERA DE EXPECTATIVAS LIMITADAS*. Ariel, Barcelona, 2000.

207 NICHOLAS GREGORY MANKIW Y DAVID ROMER. *NEW KEYNESIAN ECONOMICS*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1991. NICHOLAS GREGORY MANKIW. *PRINCIPLES OF ECONOMICS*. South-Western College Pub, Cincinnati, 2006. NICHOLAS GREGORY MANKIW. *MACROECONOMICS*. Worth Publishers-McMillan, New York, 2006. NICHOLAS GREGORY MANKIW, DAVID ROMER Y DAVID WEIL. "*A CONTRIBUTION TO THE EMPIRICS OF ECONOMIC GROWTH*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 107, No. 2. Oxford Journals, Oxford, 1992. Pp. 407-437. NICHOLAS GREGORY MANKIW. "*SMALL MENU COSTS AND LARGE BUSINESS CYCLES: A MACROECONOMIC MODEL OF MONOPOLY*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 100, no. 2. Oxford Journals, Oxford, 1985. Pp. 529-537.

208 NICHOLAS GREGORY MANKIW Y DAVID ROMER. *NEW KEYNESIAN ECONOMICS*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1991. DAVID ROMER. *ADVANCED MACROECONOMICS*. McGraw-Hill, New York, 1996. DAVID ROMER. "*KEYNESIAN MACROECONOMICS WITHOUT THE LM CURVE*" en *JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES*. Vol. 14, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1981. Pp. 149-169. NICHOLAS GREGORY MANKIW, DAVID ROMER Y DAVID WEIL. "*A CONTRIBUTION TO THE EMPIRICS OF ECONOMIC GROWTH*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 107, no. 2. Oxford Journals, Oxford, 1992. Pp. 407-437. DAVID ROMER. "*ROSEN AND QUANDT'S DISEQUILIBRIUM MODEL OF THE LABOR MARKET: A REVISION*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 63, No. 1. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1981. Pp. 145-146.

209 OLIVIER JEAN BLANCHARD. *EL RETORNO DE LA INVERSIÓN EN SOCIAL MEDIA*. Social Business & Anaya Multimedia, Madrid, 2012. OLIVIER JEAN BLANCHARD. *MACROECONOMÍA*. Prentice Hall, Madrid, 2012. OLIVIER JEAN BLANCHARD Y DANIEL LEIGH. *GROWTH FORECAST ERRORS AND FISCAL MULTIPLIERS* en *IMF WORKING PAPER*. International Monetary Fund, Washington, 2013. OLIVIER JEAN BLANCHARD Y NOBUHIRO KIYOTAKI. *MONOPOLISTIC COMPETITION AND THE EFFECTS OF AGGREGATE DEMAND* en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Volume 77, no. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1987. Pp. 647-666.

210 JOHN BRIAN TAYLOR. *GLOBAL FINANCIAL WARRIORS: THE UNTOLD STORY OF INTERNATIONAL FINANCE IN THE POST-9/11 WORLD*. W. W. Norton & Company, New York, 2008. JOHN BRIAN TAYLOR. *GETTING OFF TRACK: HOW GOVERNMENT ACTIONS AND INTERVENTIONS CAUSED, PROLONGED AND WORSENED THE FINANCIAL CRISIS*. Hoover Institute Press Publication, Hoover Institution Press, Stanford, 2009.

211 MICHAEL DEAN WOODFORD. *ESSAYS IN INTERTEMPORAL ECONOMICS*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1983. MICHAEL DEAN WOODFORD. *INTEREST AND PRICES: FOUNDATIONS OF A THEORY OF MONETARY POLICY*. Princeton University Press, Princeton, 2003. JULIO ROTEMBERG Y MICHAEL DEAN WOODFORD. "*DYNAMIC GENERAL EQUILIBRIUM MODELS WITH IMPERFECTLY COMPETITIVE PRODUCT MARKETS*" en *FRONTIERS OF BUSINESS CYCLE RESEARCH* de THOMAS COOLEY. Princeton University Press, Princeton, 1995.

212 FRANKLIN ALLEN, MASAHIKO AOKI, NOBUHIRO KIYOTAKI, ROGER GORDON, JOSEPH STIGLITZ Y JEAN-PAUL FITOUSSI. *THE GLOBAL MACRO ECONOMY AND FINANCE*. International Economic Association- McMillan, London, 2012. NOBUHIRO KIYOTAKI Y RANDALL WRIGHT. "*A SEARCH-THEORETIC APPROACH TO MONETARY ECONOMICS*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 83, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1993. Pp. 63-77. NOBUHIRO KIYOTAKI Y RANDALL WRIGHT. "*ON MONEY AS A MEDIUM OF EXCHANGE*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 97, no. 41. University of Chicago Press, Chicago, 1989. Pp. 927-954. NOBUHIRO KIYOTAKI Y JOHN HARDMAN MOORE. "*CREDIT CYCLES*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 105, no. 2. University of Chicago Press, Chicago, 1997. Pp. 211-248. OLIVIER JEAN BLANCHARD Y NOBUHIRO KIYOTAKI. *MONOPOLISTIC COMPETITION AND THE EFFECTS OF AGGREGATE DEMAND* en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 77, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1987. Pp. 647-666.

estocástico (*EDGE*) o *dynamic stochastic general equilibriumtorga* (*DSGE*)[213], que impulsaron el uso de modelos econométricos con el propósito de proponer políticas monetarias, fiscales e internacionales para resolver las crisis suscitadas desde principios del siglo XXI.

9. TEORÍA SOBRE LA INERCIA INFLACIONARIA

Este desarrollo analítico está ampliamente relacionado con una de las principales consideraciones de la escuela *neo-keynesiana*, relativa a la rigidez e inercia de los precios y de las remuneraciones a los factores productivos.

A finales del siglo XX e inicios siglo XXI ha tomado gran impulso la idea de la presencia en el mundo actual de situación de *inercia inflacionaria*, concerniente a que la tendencia de aumentos de precios perdura por tiempo prolongado y con la peculiaridad que persisten no obstante haberse superado la causa originaria que suscitó la inflación. Es atribuida a varias evidencias, se resaltan: Expectativas de aumentos en los costos por parte de los agentes económicos que los conducen a protegerse, tema analizado en la sección de las expectativas racionales. Las conductas de salvaguardias frente a los aumentos de costos y, consecuentemente, de precios, que ha permitido promover sistema denominado indización (variación de precios, tasas, tarifas, tipo de cambio, tasa de interés, salarios, arrendamientos, ganancias, fletes, seguros, peajes y demás importes acorde con la inflación registrada o esperada), que incide en carestía como fenómeno evidente y persistente de la actividad económica. Las propensiones de aumentos de precios son dinámicas, se manifiestan en diferentes momentos a lo largo del tiempo, acorde como se presenten los acontecimientos económicos, lo que repercute de forma escalonada y por lapso amplio, es decir, se convierte en fenómeno perseverante.

La idea primitiva de la inflación inercial se ha generalizado a otros tópicos económicos, financieros, administrativos y sociales, como inercia organizacional, ecológica, poblacional, empresarial, laboral para designar inclinaciones y tendencias propiciadas por cambios motivados por fuentes exógenas o endógenas, que redundan en problemáticas perseverantes de índoles homogéneas o heterogéneas. También, variados autores defienden esta posición[214].

---

213 IAN CHRISTENSEN Y ALI DIB. "*MONETARY POLICY IN AN ESTIMATED DSGE MODEL WITH A FINANCIAL ACCELERATOR*" en *WORKING PAPER*. No. 2006-9. Bank of Canada, Ottawa, 2006. JULIO ROTEMBERG Y MICHAEL DEAN WOODFORD. "*AN OPTIMIZATION-BASED ECONOMETRIC FRAMEWORK FOR THE EVALUATION OF MONETARY POLICY*" en *NBER MACROECONOMICS ANNUAL* de BEN S. BERNANKE Y JULIO J. ROTEMBERG. No. 12. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1997. Pp. 297-346. JEAN BOIVIN Y MARC GIANNONI. "*DSGE MODELS IN A DATA-RICH ENVIRONMENT*" en *NBER WORKING PAPER*. No. 12772. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2006. Pp. 1-62. NEIL RANKIN. "*HOW DOES UNCERTAINTY ABOUT FUTURE FISCAL POLICY AFFECT CURRENT MACROECONOMIC VARIABLES?*" en *JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 100, No. 2. Blackwell Publishing, University of Stockholm, Estocolmo, 1998. Pp. 473-494. MALIN ADOLFSON, STEFAN LASÉEN, JESPER LINDÉ Y MATTIAS VILLANI. "*BAYESIAN ESTIMATION OF AN OPEN-ECONOMY DSGE MODEL WITH INCOMPLETE PASS-THROUGH*" en *JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMICS*. Vol. 72, No. 2. Sveriges Riksbank. Elsevier, New York, 2007. ALEJANDRO JUSTINIANO Y BRUCE PRESTON. "*SMALL OPEN ECONOMY DSGE MODELS: SPECIFICATION, ESTIMATION AND MODEL FIT*". IMF policy, Columbia University, New York, 2004. FRANK SCHORFHEIDE. "*LOSS FUNCTION-BASED EVALUATION OF DSGE MODELS*" en *JOURNAL OF APPLIED ECONOMETRICS*. Vol. 15, No. 6. John Wiley & Sons, London, 2000. Pp. 645-670. FRANK RAFAEL SMETS Y RAF WOUTERS. "*AN ESTIMATED STOCHASTIC DYNAMIC GENERAL EQUILIBRIUM MODEL FOR THE EURO AREA*" en *JOURNAL OF THE EUROPEAN ECONOMIC ASSOCIATION*. Vol. 1, No. 5. Wiley-Blackwell, New Jersey, 2003. Pp. 1123-1175. ROCHELL M. EDGE, MICHAEL T. KILEY Y JEAN-PHILLIPE LAFORTE. "*A COMPARISON OF FORECAST PERFORMANCE BETWEEN FEDERAL RESERVE STAFF FORECASTS, SIMPLE REDUCED-FORM MODELS AND ADSGE MODEL*" en *JOURNAL OF APPLIED ECONOMETRICS*. Vol. 25, No. 4. John Wiley & Sons, London, 2009. Pp. 720-754. FRANK RAFAEL SMETS Y RAFAEL WOUTERS. "*SHOCKS AND FRICTIONS IN US BUSINESS CYCLES: A BAYESIAN DSGE APPROACH*" en Working Paper Research Series. Serie 722. Vol. 1, No. 5. European Central Bank, Frankfurt, 2007.

214 LUIZ BRESSER PEREIRA Y YOSHIAKI NAKANO. *LA TEORÍA DE LA INERCIA INFLACIONARIA: LOS FUNDAMENTOS DE LA REFORMA ECONÓMICA EN BRASIL Y ARGENTINA*. Fondo de Cultura económica, México, 1989. EDEMAR LISBOA BACHA. "*ON INERTIA AND CONFLICT: THE CRUZADO PLAN AND ITS CHALLENGE*" en *DISCUSSION PAPER 131*. Universidad Católica de Río de Janeiro, Río de Janeiro, 1986. JOEL A. C. BAUM. "*INERTIAL AND ADAPTIVE PATTERNS IN THE DYNAMICS OF ORGANIZATIONAL CHANGE*" en *ACADEMY OF MANAGEMENT BEST PAPERS PROCEEDINGS* de LAWRENCE R. JAUCH Y JERRY L. WALL. Academy of Management, San Francisco, 1990. Pp. 165-169. CHRISTOPHER GRESOV, HEATHER A. HAVEMAN Y TERESA A. OLIVA. "*ORGANIZATION DESIGN, INERTIA AND DYNAMICS OF COMPETITIVE RESPONSE*" en *ORGANIZATION SCIENCE*. Vol. 4, No. 2. University of Maryland, Baltimore, 1993. Pp. 181-208. ERIK R. LARSEN Y ALESSANDRO LORNI. "*RESETTING THE CLOCK: A FEEDBACK APPROACH TO THE DYNAMICS OF ORGANIZATIONAL INERTIA, SURVIVAL AND CHANGE*" en *THE JOURNAL OF THE OPERATIONAL RESEARCH SOCIETY*. Vol. 50, No. 4. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1999. Pp. 406-421.

10. PRESENCIA DE CAPITALES GOLONDRINAS O ESPECULATIVOS

La presencia de *capitales golondrinas* ha sido causa de importantes inestabilidades económicas en variadas regiones del orbe durante el ocaso del siglo XX y la alborada del siglo XXI. Este fenómeno es ejercido por la conducta de algunos inversionistas, que propulsan alternativas de negocios en papeles del mercado fáciles de transar[215] que se transan en los mercados de capitales del entorno mundial, buscando la mayor rentabilidad especulativa posible en el corto plazo. No corresponden a inversiones de largo plazo en actividades productoras del sector real de la economía, como creación de empresas, sino en transacción de títulos valores, denominados negocios de portafolio. De tal manera, que si las rentabilidades ofrecidas son atractivas los capitales permanecen en la sociedad, mientras que si los rendimientos brindados no son favorables se desplazan a otros horizontes. Los capitales golondrinas fluyen de determinado país a otro en busca de mayor rendimiento del capital. Acuden a economías que experimentan prosperidad o bonanza y evaden entornos que padecen crisis, agudizando ambas tendencias, al prolongar los ciclos económicos. La súbita movilidad con que se trasladan y los grandes montos que manejan estos capitales especulativos pueden en fracciones de segundo generar inestabilidad financiera de ingentes proporciones. Generalizan entornos de incertidumbre e inseguridad financiera[216].

Es evidente que el aliciente que disponen los inversores es la perspectiva de beneficios que anhelan obtener en el corto plazo. Orientan sus decisiones con base en las opciones que brindan los portafolios ofrecidos en los mercados de capitales en el contexto internacional, donde las condiciones coyunturales son esenciales para concretar de sus decisiones. De esta forma, los capitales adquieren peculiaridad de efímeros, oportunistas y especulativos.

En épocas de auge, existe proclividad al ingreso masivo de estos capitales, impulsados por las condiciones favorables de la economía, que genera exceso de dinero en circulación, tendencias a la revaluación de la moneda doméstica frente a las divisas (con efectos nocivos sobre las exportaciones, al perder competitividad), predisposición al endeudamiento, entre los demás efectos circunscritos en la problemática de la *enfermedad holandesa*, que se discutirán con detalle en la sección H. En períodos recesivos, los efectos son contrarios, se genera propensión a la fuga de capitales especulativos, dada la baja probabilidad de rentabilidad, coadyuvando a propiciar mayor crisis depresiva, al afectar de manera negativa las principales variables económicas: Ahorro, inversión, producción, empleo, ingreso. Nótese que los capitales golondrinas son nefastos, ejercen efectos nocivos sobre las diferentes etapas del ciclo económico, sea ascendente o descendente. Se incorporan en el mercado financiero y no en el sector productivo, ya que se enderezan por la rentabilidad brindada por la tasa de interés.

Los capitales especulativos ejercen repercusiones muy diferentes frente a las que propician las inversiones productivas. Estas últimas tienen incidencia directa sobre el sector real de la economía, con lo que se propicia mayor grado de producción, ahorro, empleo e inversión, pero, además, son de carácter endémico.

Las secuelas derivadas de la presencia de los capitales golondrinas inciden sobre las economías de los propios países receptores y de manera consecuente afectan a otras naciones con las que sostienen vínculos, fenómeno que propulsó la teoría del efecto dominó, también conocida como teoría de la secuencia o bola de nieve. Esta terminología tuvo como antecedente la época de la guerra fría, que fue empleado en la política pública internacional para indicar que al asumir determinado país ideología precisa, de forma consecuente atraía a otros países de su órbita o área geográfica hacia ese mismo esquema político. Luego, el concepto del efecto dominó fue asimilado por otras disciplinas, incluida la ciencia y política económica, para designar a fenómenos relativos a correlación de sucesos, cuyas

215 Papeles del mercado, tanto de renta fija (TES, bonos, CDT), como de renta variable (acciones).

216 JOSÉ MARÍA VIDAL VILLA. *MUNDIALIZACIÓN: DIEZ TESIS Y OTROS ARTÍCULOS*. Icaria-Antrazyt, Barcelona, 1996. JESUITS PROVINCIA COLOMBIANA, FUNADACIÓN ESCRITORES. *CAPITALES GOLONDRINAS* en *REVISTA JAVIERANA*. Canal y asociados, Universidad Javeriana, Bogotá, 1977. JOSÉ MARÍA FANELLI. *REGULACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE LOS NOVENTA* en *REVISTA ANÁLISIS*. Vol. 1, No. 2. Banco Central de Bolivia, La Paz, 1998. FEDERICO DIAGO PATERNINA. "*CAPITALES GOLONDRINAS, SU INCIDENCIA EN PAÍSES EMERGENTES: CASO COLOMBIA*" en *DICTAMEN LIBRE*. Vol. 8. Universidad Libre, Barranquilla, 2011. Pp. 53-58. JOSÉ FULVIO SANDOVAL V*ÁSQUEZ. CAUSAS, CONSECUENCIAS Y REGULACIÓN DEL CAPITAL GOLONDRINA: EL CASO DE COSTA RICA* en *REVISTA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN*. Vol. 4, No. 2. Universidad Estatal a Distancia, San José de Costa Rica, 2013. Pp. 7-20.

consecuencias generan incidente previo y temporal, que posteriormente se incrementa, para originar accidente de graves proporciones[217]. Los *capitales golondrinas* ocasionan *contagio* o *efecto dominó*, porque propician conductas de pánicos, temores, desconfianzas, riesgos, peligros, inseguridades, que redundan en situación de crisis. Este fenómeno tiene especial relevancia en el entorno contemporáneo caracterizado por entorno globalizado[218].

Gran relevancia asumieron los *capitales golondrinas* sobre la famosa crisis denominada *efecto tequila*. Sus causas se remontan a las políticas públicas emprendidas por el gobierno del presidente *Carlos Salinas de Gortari*, período 1988-1994, con el fin de impulsar el libre comercio y la apertura económica. Así, se expidieron normas que facilitaron el ingreso de la inversión extranjera y la privatización de empresas estatales. La crisis conocida como efecto tequila o error de diciembre se inició el 20 de diciembre de 1994, cuando el gobierno mexicano tomó la decisión de devaluar el peso. En 1995 la crisis se extendió a otros países, entre ellos los tigres asiáticos, *Rusia*, *Argentina* y *Brasil*. Generó efecto dominó, caracterizado por la presencia de *capitales golondrinas*. El peso mexicano perdió de manera rauda su valor. La cotización del dólar cambió con inusitada frecuencia, escapándose del control de la autoridad económica. Sus secuelas fueron: Hiperinflación, cesación de pagos de compromisos de créditos, recesión económica, crisis financiera, déficit fiscal y amplia desocupación. Ante la crisis, los capitales especulativos externos desertaron, acrecentando las condiciones de estanflación económica. Recapitulando, el *efecto tequila* consistió en crisis engendrada en el ámbito doméstico, causada por sobrevaloración de la divisa, grandes déficits en el presupuesto público, gran endeudamiento y amplia en sumisión financiamiento por el dólar, que tuvo repercusiones mundiales, hasta el punto de ser considerada la primera crisis financiera del mundo globalizado, que condujo a *México* a su mayor crisis recesiva del final del siglo XX[219].

También asumieron protagonismo los *capitales golondrinas* sobre la famosa *crisis de los tigres del sudeste asiático*[220], países que registraron gran avance entre las décadas de los años cuarenta a los ochenta del *siglo XX*, por consecuencia de la guerra fría. El amplio crecimiento de los tigres se debió a aportes de capitales extranjeros, importaciones de bienes y política de bajos salarios. Su auge vertiginoso y el satisfactorio desenvolvimiento económico permitieron catalogarlos potencias industriales. Se destacaron: *Taiwán*, *Hong Kong*, *Filipinas*, *Singapur*, *Corea*, *Indonesia*, *Malasia* y *Tailandia*. Su amplio desarrollo económico se apoyó en procesos competitivos, loables esquemas organizativos, avances

---

217 MINGGUANG ZHANGA, PEIJIE GUOB Y JUNCHENG JIANG. *INVESTIGATION AND ANALYSIS OF HISTORICAL DOMINO EFFECTS STATISTIC* en *PROCEDIA ENGINEERING*. Vol. 45. International Symposium on Safety Science and Technology. Elsevier, New York, 2012. BAHMAN ABDOLHAMIDZADEHA, TASNEEM ABBASIB, D. RASHTCHIANA, S. A. ABBAS. "*A NEW METHOD FOR ASSESSING DOMINO EFFECT IN CHEMICAL PROCESS INDUSTRY*" en *JOURNAL OF HAZARDOUS MATERIALS*. Vol. 182, Nos. 1-3. Elsevier, New York, 2010. Pp. 416-426. CHRISTIAN DELVOSALLE, CECILE FIEVEZ Y F. BENJELLOUN. *DEVELOPMENT OF A METHODOLOGY FOR THE IDENTIFICATION OF POTENTIAL DOMINO EFFECTS* en *SEVESO INDUSTRIES*. Proceedings 9th International Symposium on Loss Prevention and Safety Promotion in the Process Industries. Vol. 3. Barcelona, 1998. Pp. 1252-1261. CHRISTIAN DELVOSALLE. *DOMINO EFFECTS PHENOMENA: DEFINITION, OVERVIEW AND CLASSIFICATION* en *FIRST EUROPEAN SYMP*: *ON DOMINO EFFECTS*. Leuven, Bélgica. 1996. *EFECTO DOMINÓ* [www.unizar.es/]. *EL EFECTO DOMINÓ AMENAZA AL EURO* [www.presseurop.eu].

218 PANKAJ GHEMAWAT. *REDEFINIENDO LA GLOBALIZACIÓN: LA IMPORTANCIA DE LAS DIFERENCIAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO*. Deusto, Barcelona, 2008. ALONSO AGUILAR MONTEVERDE. *GLOBALIZACIÓN Y CAPITALISMO*. Plaza & Janés, México, 2002. OCTAVIO IANNI. *TEORÍAS DE LA GLOBALIZACIÓN*. Siglo XXI, México, 1996. MARTIN WOLF. *WHY GLOBALIZATION WORKS*. Yale University Press, New Haven, 2004. ALDO FERRER. *HECHOS Y FICCIONES DE LA GLOBALIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

219 MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS. *MÉXICO: MODERNIZACIÓN CAPITALISTA Y CRISIS*. UNAM, México, 1997. MIGUEL ÁNGEL RIVERA *RÍOS*. *EL NUEVO CAPITALISMO MEXICANO*. Era, México, 1992. CARLOS SALINAS DE GORTARI. *MÉXICO: UN PASO DIFÍCIL A LA MODERNIDAD*. Plaza & Janés, México D. F., 2000. PHILLIP CAGAN. *THE MONETARY DYNAMICS OF HIPERINFLATION* en *STUDIES IN THE QUANTITY THEORY OF MONEY* de MILTON FRIEDMAN. University of Chicago Press, Chicago, 1956. ANTONIO GAZOL S*ÁNCHEZ*. "*DIEZ AÑOS DEL TLCAN: UNA VISIÓN AL FUTURO*" en *ECONOMÍA UNAM*. Vol. 1 no. 3. UNAM, México D. F., 2004. Pp. 9-29.

220 WILLIAM C. HUNTER, GEORGE G. KAUFMAN Y THOMAS H. KRUEGER. *THE ASIAN FINANCIAL CRISIS: ORIGINS, IMPLICATIONS AND SOLUTIONS*. Springer US & Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, 1999. PHILIPPE RIES. *THE ASIAN STORM: ASIA'S ECONOMIC CRISIS EXAMINED*. Tuttle Publishing, North Clarendon, 2000. T. J. PEMPEL. *THE POLITICS OF THE ASIAN ECONOMIC CRISIS*. Ithaca & Cornell University Press, New York, 1999. FERNANDO DELAGE. "*DESARROLLO, CRISIS Y REFORMA: FIN DE LA HISTORIA EN ASIA*" en *PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES*. No. 66. Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, 1999. YINTING CHENA, MINGGUANG ZHANGA, PEIJIE GUOB Y JUNCHENG JIANG. *INVESTIGATION AND ANALYSIS OF HISTORICAL DOMINO EFFECTS STATISTIC* en *PROCEDIA ENGINEERING*. Vol. 45. International Symposium on Safety Science and Technology. Elsevier, New York, 2012. Pp. 152-158. ERIC TOUSSAINT. "*DEUDA EXTERNA EN EL TERCER MUNDO*". Nueva sociedad, Caracas, 1998. Capítulo XVI. NOELIA F. SOLA. *LA CRISIS DE LOS TIGRES ASIÁTICOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN*. [http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/index.html].

tecnológicos, economías de escala, acumulación de excedentes -amplios ahorros- orientados al sector real de la economía -inversión- y estructura de costos bajos, que les permitieron competir en los mercados internacionales a través de calidad, cantidad y precios. Su modelo económico se basó en políticas de sustitución de importaciones, orientadas a estimular las exportaciones.

La *crisis de los tigres asiáticos* se originó por variadas causas, se resaltan: Desigualdad entre países industrializados y no industrializados (poderosos y débiles); acentuada devaluación de las monedas, debido a las excesivas fugas de capitales iniciadas en febrero de 1997; excesiva inflación (pérdida en el poder adquisitivo del dinero); incremento del desempleo, que afligió a la población, propiciado por entorno recesivo; contexto de estanflación; en el escenario de globalización, los bienes, servicios y capitales circulan con gran libertad, pero los seres humanos no disponen igual capacidad de movilidad en los mercados internacionales[221]. Así, frente a las perspectivas de crisis económicas, inseguridad financiera, política o jurídica, declinación de las rentabilidades, entre otros efectos perturbadores, que inducen en proclividad a riesgos, se origina trasferencia de capitales del país en crisis a otros que ofrecen beneficios mayores (finalidad del capitalismo), pero la población no se traslada, siendo los colectivos menos favorecidos los más perjudicados por los efectos de las crisis.

Los *tigres asiáticos* fundamentaron su desarrollo económico en estrategias de libre comercio y apertura económica. Por ello, al experimentar desajustes socioeconómicos, su estabilidad política, económica y social fue vulnerada. Suscitaron liberalidad en los sistemas financieros nacionales, sin ampararse en regulación sólida[222], que propició desajustes monetarios, crediticios y cambiarios y exagerados grados de endeudamiento. La evolución de los tigres se frenó por la imprevisión de las autoridades para impulsar disciplina, lo que originó desconfianza en sus habitantes para procurar remuneraciones sólidas. Se suma, las condiciones internas que originaron escenarios sociales y económicos menos favorables. Con el devenir del tiempo, se presentaron exiguas posibilidades de intervención estatal y se generalizó pánico en la sociedad.

El efecto real de los *tigres asiáticos* frente a la crisis fue el desplazamiento veloz de capitales a otros entornos, que condujo a mayor profundización de la crisis y efecto dominó, repercusión sobre otras economías. Se reveló: Presencia masiva de firmas especuladoras, lasitud del mercado financiero interno, débil estructura productiva, deficiencia de las autoridades para actuar ágil y certeramente, carente regulación, inseguridad e inflexibilidad jurídica, exceso de privatizaciones, déficit fiscal, amplios grados de endeudamiento, exagerada pobreza.

La globalización eliminó fronteras e integró mercados. Situación que propició la movilidad de capitales golondrinas o especulativos, estimulados por el lucro. Los países de economías emergentes ostentan en común marcado protagonismo de la inversión extranjera en sus economías. El *efecto tequila* y la *crisis* de los *tigres asiáticos* tuvo significativa incidencia sobre otras economías del mundo, frente a la presencia de *capitales golondrinas* y el implícito *efecto dominó* que propició. Se resaltan las consecuencias denominadas *efectos vodka, tango* y *samba*[223].

El *efecto vodka*[224], también conocida *crisis del rublo*, se relacionó con crisis financiera que afectó a la

221 ALDO FERRER. *HECHOS Y FICCIONES DE LA GLOBALIZACIÓN*. Fondo Cultura Económica, Buenos Aires, 1997. PANKAJ GHEMAWAT. *REDEFINIENDO LA GLOBALIZACIÓN: LA IMPORTANCIA DE LAS DIFERENCIAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO*. Deusto, Barcelona, 2008. OCTAVIO IANNI. *TEORÍAS DE LA GLOBALIZACIÓN*. Siglo XXI, México, 1996.

222 La banca multilateral o entidades internacionales de desarrollo (en especial, *Banco Mundial* y *Fondo Monetario Internacional*) y los propios gobiernos de los *tigres europeos* indujeron a libertades financieras, sin precaver mayores condiciones de supervisión o regulación.

223 MICHEL CAMDESSUS. "*THE ASIAN FINANCIAL CRISIS AND THE OPPORTUNIITIES OF GLOBALIZATION*" en *AT THE SECOND COMMITTEE OF THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY*. United Nations, New York, 1997. *EL EFECTO VODKA: LA CRISIS ECONOMICA RUSA DE 1998* [www.buenastareas.com/ensayos/El-Efecto-Vodka/]. MARÍA FERNANDA SUÁREZ DE LA MEDINA. *EFECTO TEQUILA Y SITUACIÓN ACTUAL EN MÉXICO*. [www.buenastareas.com/ensayos/]. MARÍA DEL CARMEN GUEVARA REVILLA. *EFECTO TEQUILA O CRISIS DE 1994* [www.buenastareas.com/ensayos/Efecto-Tequila/]. JESSICA CLAUDIA D*ÍAZ DE* LEÓN G*ÓMEZ*. *CRISIS EFECTO DRAGÓN* [www.buenastareas.com/ensayos/Crisis-Efecto-Dragon/].

224 STANLEY FISCHER. "*THE RUSSIAN ECONOMY AT THE START OF 1998*" en *U.S.-RUSSIAN INVESTMENT SYMPOSIUM*. Harvard University, Cambridge, 1998. BRIAN PINTO, EVSEY GURVICH Y SERGEI ULATOV. *LESSONS FROM THE RUSSIAN CRISIS OF 1998 AND RECOVERY* en *IN MANAGING ECONOMIC VOLATILITY AND CRISES: A PRACTITIONER'S GUIDE* de JOSHUA AIZENMANAND Y BRIAN PINTO. Cambridge University Press, Cambridge, 2004 (versión español: BRIAN PINTO, EVSEY GURVICH Y SERGEI ULATOV. *LECCIONES DE LA CRISIS RUSA DE 1998 Y RECUPERACIÓN*. Banco Mundial, Washington, 2004). SIMON J.

República Federal Rusa desde el 17 de agosto de 1998. La crisis de los tigres asiáticos afectó los precios mundiales de los *commodities*, ejerciendo énfasis en las economías exportadoras de materias primas. *Rusia* fue afectada de forma enérgica, al depender sus exportaciones en esencia de productos primarios (hidrocarburos -petróleo y gas natural-, metales y madera-, superior al 80% del total), dado las amplias oscilaciones de sus precios en los mercados internacionales, que afectó de forma drástica a sus finanzas públicas y sus reservas internacionales. También, incidió en otros fenómenos, como crisis económica y financiera, desajustes en el mercado de capitales, alto grado de endeudamiento, déficit en las finanzas públicas, privatización de propiedades estatales, vertiginosa devaluación del rublo, hiperinflación interna[225], alta propensión a especular, depresión doméstica, inestabilidad política y desigualdades sociales y económicas, que repercutieron en desaceleración de la economía mundial. Estos factores generaron pánico y proclividad al riesgo, que propulsaron la fuga de *capitales golondrinas*. El proceso se ejerció en etapas: En sus inicios se generó amplio éxodo de *capitales golondrinas* o especulativos que afectaron la economía rusa, de forma análoga como lo hizo con los tigres asiáticos, fue el génesis del *efecto vodka*. Luego, como *secuela*, *efecto dominó*, se suscitaron variadas consecuencias económicas, políticas y sociales, que acarrearon verdadera crisis económica y financiera en *Rusia*, que sumadas a concomitantes dificultades que padecían otros países durante los últimos años de la década de los noventa del siglo XX originaron peligroso descenso en la económica mundial.

El *efecto tango*[226] tuvo como principal causa económica el exceso de privatizaciones, que redujo la capacidad de generar ingresos públicos, en especial cuando las empresas enajenadas ostentaban resultados satisfactorios, cardinales rendimientos[227]. El Estado prescindió de sus fuentes más significativas de financiamiento. Así, la única forma de afrontar la carencia de recursos fue mediante compromisos de deuda. Se generó amplio endeudamiento externo, con el agravante que no fue posible cumplir las obligaciones a su vencimiento, lo que forzó moratorias en sus cumplimientos, al perder el Estado su capacidad de generar fuentes propias de recaudo. Situación que agravó los resultados de las finanzas públicas, al carecer de recursos para sufragar los compromisos. También, se hizo ostensible agobiante corrupción en los procesos de privatización, al venderse empresas por cuantías inferiores a su valor comercial (valor patrimonial). Además, el esquema tributario disponía ventajosos incentivos fiscales, que auspiciaron la elusión y evasión tributaria, afectando aún más las condiciones de la hacienda pública. Se sumó a este contexto, la presencia de modelo económico que admitió especulación financiera, apertura excesiva de importaciones y tipo de cambio subsidiado mediante préstamos externos, que aniquilaron la producción industrial. La situación social se caracterizó por gran desempleo, pobreza e indigencia. Se promovió el *plan Bónex*, que congeló los depósitos bancarios y cedió, a cambio, bonos públicos a los inversionistas. La desocupación y la miseria crecieron de forma alarmante y la recesión se profundizó. Se rebajaron salarios a empleados públicos y se ejercieron enérgicos recortes al presupuesto público, que provocaron abrupta caída del consumo y del recaudo fiscal. La falta de dinero agravó aún más la recesión. Se desplomó el mercado de capitales. Tema de gran trascendencia fue la presencia de nociva

---

COMMANDER Y CHRISTIAN MUMSSEN. "*UNDERSTANDING BARTERIN RUSSIA*" en *WORKING PAPER 37*. European Bank for Reconstruction and Development, London, 1998. ABBIGAIL J. CHIODO Y MICHAEL T. OWYANG. *CASE STUDY OF A CURRENCY CRISIS: THE RUSSIAN DEFAULT OF 1998* en *FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS REVIEW*. Vol. 84, No. 6. Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 2002. Pp. 7-17.

225 PHILLIP CAGAN. *THE MONETARY DYNAMICS OF HIPERINFLATION* en *STUDIES IN THE QUANTITY THEORY OF MONEY* de MILTON FRIEDMAN. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

226 Se resalta la marcada influencia de las políticas de apertura económica, privatizadoras, laborales y de atracción de capitales extranjeros especulativos, que deterioraron las condiciones sociales de los trabajadores, impulsadas por el gobierno de *Raúl Menem* y de su ministro de economía, *Domingo Felipe Cavallo*. Estas políticas públicas redundaron en hiperinflación, desempleo, inversión especulativa y preocupante grados de miseria y pobreza. La presidencia de *Menem* se caracterizó por múltiples escándalos de corrupción, entrega del patrimonio estatal al capital privado y cierre de importantes actividades, como ferrocarriles, astilleros, acerías, etc. *Menem* deterioró la situación social, al cercenar los derechos laborales que se habían logrado con convenios colectivos de trabajo, al privatizar el sistema de jubilaciones, eliminar el derecho a la huelga y remplazar la seguridad y protección social pública por privada, medidas que redujeron salarios y aumentaron la desocupación. Ver: ARTURO GUILLÉN ROMO. "*ARGENTINA: EFECTO TANGO*" en *REVISTA COMERCIO EXTERIOR*. Vol. 50, no. 7. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 2000. ANDRÉS FERNANDO RUIZ. "*LA CRISIS ARGENTINA Y EL EFECTO TANGO*" en *GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y APERTURA ECONÓMICA*. 2001. [www.gestiopolis.com]. *EFECTO TANGO: ¿CONTAGIOSO?* [www.bbc.co.uk].

227 Entorno de elevadas ganancias de empresas privatizadas, se resaltan: *YPF*, petrolera estatal vendida a *REPSOL*, y el sistema de jubilaciones, que despojó al Estado de ingentes fuentes de financiamiento, contribuciones parafiscales laborales, mientras mantuvo a cargo el pago a retirados. La privatización de propiedades estatales tuvo marcada relación con variadas crisis territoriales, como la de *tigres asiáticos* y los *efectos tequila, samba, vodka* y *tango*.

hiperinflación[228], que alcanzó proporciones insólitas, 3084% en 1989 y 2315% en 1990, que motivó al gobierno en 1991 adoptar régimen cambiario y ley de conversión e institucionalizar consejo asesor monetario.

En contexto de mercados globalizados, la crisis económica de los tigres asiáticos afectó al sistema financiero internacional, afligiendo a *Rusia*, que a su vez contagió a *Brasil*, por la presencia de *capitales golondrinas* o especulativos. *Brasil* experimentó grave estanflación, hiperinflación y crisis recesiva, en la década de los años ochenta del siglo XX. No obstante, se ejercieron ajustes económicos con el programa denominado plan real de 1993[229], que aseguró condiciones de estabilidad y auge a mediado de los noventa, mejorando sus indicadores económicos (precio, ingreso, empleo, consumo, comercio exterior e inversión), que lo convirtió en atractivo paraíso para los capitales especulativos provenientes desde otros entornos. Sin embargo, las tendencias recesivas del mercado mundial fueron heredadas por *Brasil*. A partir de septiembre de 1998 las reservas internacionales se redujeron de forma repentina, lo que condujo al gobierno ejercer políticas monetarias, crediticias y cambiarias contraccionistas, impulsando acciones para elevar la tasa de interés y devaluar el real brasilero frente a las divisas. La situación económica de *Brasil* se deterioró en 1998 debido a los efectos de la crisis rusa y a los desajustes del mercado financiero internacional. Las políticas públicas económicas se dirigieron a acciones cambiarias y monetarias, sin recurrir a la política fiscal para reducir el marcado déficit fiscal. En 1998, el presidente *Fernando Enrique Cardoso* impulsó disciplina fiscal, relativa a mayores cargas tributarias, recorte del gasto público y del endeudamiento. No obstante la buena intención de las acciones, no fueron eficaces para mejorar el clima económico, al punto que los problemas cambiarios y sus efectos sobre las reservas internacionales se agudizaron, ocasionando pánico financiero, desplome del mercado de capitales, fuga de divisas y moratoria en pagos de la deuda, que forjó condiciones de incertidumbre, pánico y riesgo. Se suscitó la engorrosa crisis conocida como *efecto samba*[230].

Frente a los efectos nocivos que provocan los capitales especulativos, se propone la expedición de normas jurídicas regulatorias, protectoras y preventivas dirigidas a garantizar término mínimo específico a la presencia de la inversión extranjera en los países. De esta forma, se pretende evitar la fuga repentina de capitales, con lo que se pretende que asuman carácter de inversión real y no especulativa.

11. CRISIS DE LA DEUDA HIPOTECARIA

Las crisis padecidas durante las primeras décadas del siglo XXI han estado estrechamente relacionadas con efectos propiciados con la intermediación financiera y las decisiones en portafolios de inversión, relativos a aspectos como exceso de endeudamiento, proclividad a la especulación, desconfianza crediticia, burbuja inmobiliaria, incertidumbre hipotecaria, deficiencias de solvencia, lasitud de garantías, volatilidad de los precios de los activos, ineficiencia y anomalías de los mercados de capitales, declives en la cotización de valores bursátiles, altos riesgos en los negocios, menoscabo de la economía real, amplias expectativas, presencia de contagios y rumores, inestabilidad e inseguridad jurídica, asimetrías de información, desconocimiento de contingencias factibles de ocurrir, altos costos del dinero. Se le ha otorgado responsabilidad a la puesta en práctica de las políticas impulsadas por la *escuela neoliberal*

228 PHILLIP CAGAN. *THE MONETARY DYNAMICS OF HIPERINFLATION* en *STUDIES IN THE QUANTITY THEORY OF MONEY* de MILTON FRIEDMAN. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

229 Consistió en plan de ajuste. Sus propósitos fueron: Estabilidad económica (reducir grados de inflación), crecimiento económico (aumento de la producción, empleo, inversión) y equidad (ajuste social). Se impulsó programa de largo plazo, organizado por sectores y etapas. Ver: PEDRO S*ÁINZ Y* ALFREDO CALCAGNO. *LA ECONOMÍA BRASILEÑA ANTE EL PLAN REAL Y SU CRISIS* en *SERIES TEMAS DE COYUNTURA*. No. 4. CEPAL-ECLAC -Naciones Unidas-, Santiago de Chile, 1999. Pp. 1-85. RENATO BAUMANN Y CARLOS MUSSI. *ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA DESPUÉS DEL PLAN REAL* en *SERIES TEMAS DE COYUNTURA*. No. 5. CEPAL-ECLAC -Naciones Unidas-, Brasilia, 1999. Pp. 1-76.

230 PEDRO S*ÁINZ Y* ALFREDO CALCAGNO. *LA ECONOMÍA BRASILEÑA ANTE EL PLAN REAL Y SU CRISIS* en *SERIES TEMAS DE COYUNTURA*. No. 4. CEPAL-ECLAC -Naciones Unidas-, Santiago de Chile, 1999. PAULO N*ÚÑEZ* VARGAS Y KENDALL V*ÁSQUEZ* CHAVARRÍA. *CRISIS ECONÓMICA BRASILEÑA EN LOS AÑOS 1998-1999*. Tesis para optar al título de Máster en Administración de Empresas. Universidad Estatal a Distancia, San José de Costa Rica, 2007. LEONARDO IANNOTTI. *LA CRISIS BRASILERA: EFECTO SAMBA*. 2009 [www.monografias]. EL *EFECTO ZAMBA: EL COMIENZO DE UN GRAN CONTAGIO MUNDIAL*. 1999 [www.eltiempo.com].

desde la década de los años ochenta. Existe amplia literatura sobre la denominada crisis hipotecarias del siglo XXI[231].

Desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI se gestaron serie de fenómenos que marcaron inestabilidad económica de los países industrializados: Aumento considerable de los precios de alimentos, hidrocarburos, minerales y materias primas e insumos esenciales que afectaron la estructura de costos de las empresas y el ingreso real de los consumidores de los países del primer mundo y emergentes, con consecuentes secuelas de *estanflación* (*hiperinflación*, recesión y altas tasas de desempleo). En efecto, se ejercieron repercusiones negativas sobre la producción, la inversión, el empleo, el ingreso y el consumo.

En *Estados Unidos* este crítico panorama tuvo como antecedente la situación de incertidumbre e inseguridad colectiva hincada en su colectividad como secuela al derrumbe de las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001, que tuvo repercusiones mundiales. Estos acontecimientos indujeron a la autoridad monetaria y crediticia, la *Federal Reserve*, a ejercer políticas económicas alentadoras, en especial, auspiciando créditos de fomento, caracterizados por tasas de interés exiguas, que se irrigaron a líneas de préstamo, en especial de índole hipotecario. Lo que incrementó la demanda por vivienda y, en general, todo tipo de predios con rasgos especulativos, que se garantizaban con gravámenes hipotecarios.

No obstante, hacia mediado de la década (años 2004 a 2006) la autoridad monetaria decidió aumentar de forma paulatina las tasas de interés, hasta alcanzar porcentajes considerables, lo que afectó las condiciones de los préstamos hipotecarios, lo que menoscabó las condiciones económicas de los acreedores, entrando muchos de ellos en morosidad. Consecuente a los incumplimientos de los deudores, las entidades prestamistas apelaron a la recuperación de los recursos confiados, lo que condujo a apoderarse de las propiedades que garantizaban las obligaciones. De esta forma, las entidades financieras acapararon cúmulo de inmuebles, que adquirieron carácter de activos improductivos. Situación que afligió sus estados financieros, afectó sus principales indicadores: Iliquidez, insolvencia, pérdidas acumuladas y, en especial, presencia de amplia proporción de activos fijos improductivos (cartera vencida y bienes no orientados al giro ordinario del negocio). Fenómeno que se reflejó en decadencia e inestabilidad de la bolsa de valores. En realidad, se propició crisis que repercutió sobre variados agentes económicos: Banqueros, corredores de bolsa, inmobiliarios, empresarios, consumidores, familias, Estado.

La problemática alcanzó cúspide alarmante en 2007, al desatarse la crisis hipotecaria, consistente en la masiva moratoria de deudas respaldadas con hipotecas, suscitada por la dificultad de pago de los acreedores frente a la onerosidad que adquirieron los préstamos y por efecto de su condición de cesantes al perder sus trabajos por las tendencias depresivas que experimentaba la economía norteamericana. En esencia, tuvo como principal peculiaridad masivas liquidaciones, quiebras, intervenciones y estatizaciones de entidades financieras, inestabilidad de la actividad bursátil y deficiencia para actuar la

231 COMISIÓN EUROPEA. "*ESTRATEGIA PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR*". Comisión Europea, Bruselas, 2010, disponible en: [http://ec.europa.eu]. COMISIÓN EUROPEA. "*COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: BALANCE DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR*". Comisión Europea, Bruselas, 2014, disponible en: [http://ec.europa.eu]. JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO. "*DE LA CRISIS SUB-PRIME A LA CRISIS SOBERANA: EL PAPEL DEL BCE*" en *ENCUENTRO FINANCIERO BANKIA-EL PAÍS*. Madrid, 5 de marzo de 2012. Comité ejecutivo de la Banca Central Europea. Frankfurt, 2012, disponible en: [http://www.ecb.europa.eu]. MICHAEL S. GIBSON. "*UNDERSTANDING THE RISK OF SYNTHETIC CDOS*" en *TRADING RISKS ANALYSIS SECTION*. Federal Reserve Board, Washington, 2004. DAVID MEYER WESSEL (editor). "*CENTRAL BANKING AFTER THE GREAT RECESSION: LESSONS LEARNED AND CHALLENGES AHEAD*". Brookings Institution, Washington, 2014. DAVID MEYER WESSEL. "*LOS RIESGOS QUE ACARREA EL PLAN DE RESCATE FINANCIERO*" en *WALL STREET JOURNAL*. Dow Jones & Company, New York, 2009, disponible en: [http://socialismo-o-barbarie.org]. SERGIO MIRANDA GONZÁLEZ Y MARÍA DEL CARMEN SALGADO VEGA. "*CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA EN EUROPA Y SUS IMPLICACIONES*" en *REVISTA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA*". Vol. 4, no. 4. Universidad Autónoma del Estado de México -UAEN-, México, 2011. RODRIGO BLAS RUIZ. "*CRISIS EUROPEA, CRISIS DEL CAPITALISMO: CAUSAS Y EFECTOS*", disponible en: [http://buenaspracticas.stps.gob.mx]. MANUEL DE JESÚS AGÜERO RAMÍREZ, JOSÉ CARLOS GALLEGOS MUÑIZ Y FERNANDO HERNÁNDEZ CONTRERAS. "*EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA UNIÓN EUROPEA*" en *REVISTA CONTRIBUCIONES A LA ECONOMÍA*. Universidad Autónoma del Estado de México -UAEN-, México, 2012, disponible en: [http://www.eumed.net]. JOSÉ FRANCISCO BELLOD REDONDO. "*CRECIMIENTO Y ESPECULACIÓN INMOBILIARIA EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA*" en *REVISTA PRINCIPIOS - ESTUDIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*. No. 8. Instituto Cervantes, Madrid, 2007. Pp. 59-84. IGNACIO MEREDIZ. "*LA CRISIS HIPOTECARIA: ASÍ EMPEZÓ TODO*", 2013, disponible en: [http://revistapolemica.wordpress.com]. HILARIO BARCELATA CHÁVEZ. "*LA CRISIS FINANCIERA EN ESTADOS UNIDOS*" en *CONTRIBUCIONES A LA ECONOMÍA*, 2010, disponible en [http://www.eumed.net/].

autoridad reguladora de forma ágil.

La famosa crisis de amplio riesgo hipotecario o *hipotecas subprime* consistió en el aumento de la cartera de difícil cobro y perdida, que propició conflicto en el mercado financiero y bursátil de *Estados Unidos*, pero tuvo rauda repercusión internacional, excepcionalmente en *Europa*. La hipoteca de alto riesgo consiste en garantía que respalda créditos asociados a la adquisición de predios, en especial hogares de población de estrato socioeconómico bajo, lo que en *Colombia* se denomina vivienda social. Se ha considerado que este tipo de préstamos resultaron onerosos, debido a que se vieron afectados por las decisiones súbitas de aumento de las tasas de interés por la autoridad monetaria, que hicieron inevitable la moratoria.

Igualmente, las entidades financieras y los fondos de inversión más vigorosos disponían cuantiosas inversiones en *hipotecas subprime*, decisión que incrementó las condiciones de incertidumbre y pánico, contaminando al mercado de capitales. Asimismo, propició volatilidad de los títulos valores, contagio especulativo y deficiencias en solidez y liquidez del mercado financiero. También, se generalizó repercusiones nocivas en el andamiaje del sector real de la economía, evidenciado penurias para asimilar evoluciones tecnológicas, insolvencias financieras y privaciones en los procesos de gestión administrativa.

Se han estipulado cinco etapas en la evolución de trampa hipotecaria[232]: 1. Se establecen precios sobrevaluados de la vivienda. 2. Se conceden préstamos hipotecarios sobre avalúos inflados de la vivienda, que origina burbuja especulativa e inflacionaria. 3. Los adquirientes disponen propiedades con valores ficticios, inferiores a la deuda adquirida. 4. Las entidades prestamistas frente a la imposibilidad de pago del deudor, avalúa de nuevo la propiedad a precios reales, originando costos excesivos de moratoria, que les permite apropiarse del predio y de otras propiedades de los garantes frente al incumplimiento. 5. Se convierte en negocio jugoso para las entidades financieras. En realidad, se constituye en negocio especulativo, en verdadero fraude.

Desde 2007 la crisis inmobiliaria de *Estados Unidos* tuvo repercusiones en el entorno internacional, por efecto del contexto económico globalizado prevalente. En específico, se resalta la denominada *crisis europea*, *crisis financiera de la eurozona* o *crisis de la deuda soberana europea*.

La situación de inseguridad y pánico vivida en *Norteamérica* a principios de siglo tuvo trascendencias mundiales, ejerció gran influencia sobre *Europa*, y motivó al *Banco Central Europeo* a ejecutar políticas económicas análogas a las desplegadas por la *Federal Reserve*. Se destaca el incremento de la tasa de interés. Sus efectos fueron similares a los obtenidos en *Estados Unidos*: Recesión generalizada, que influyó en altas tasas de desempleo, deterioro de los índices de pobreza y miseria, disminuciones en el consumo, resultados financieros negativos en el sector empresarial, insolvencia e iliquidez del sector privado, desaceleración de la actividad productiva, descenso de la inversión y el ahorro, tribulación del sector financiero, reducción de los recaudos públicos, ascenso de los saldos del endeudamiento público o deuda soberana, déficit fiscal estructural. También, se repitió el fenómeno de la preocupante crisis inmobiliaria, que incorporó problemáticas hipotecas y burbuja inmobiliaria en países como *España*.

Hay que resaltar el tema de la crisis de deuda soberana, relativa a que la deuda pública alcanzó proporciones exorbitantes sin posibilidades de refinanciación, condujo a grave situación de moratoria y descensos en los grados de calificación crediticia. El tema de las dificultades del endeudamiento se extendió al sector privado, que fue asumida en algunos países por las arcas gubernamentales, que acrecentó el problema de la deuda soberana. Esta situación afectó las condiciones del sistema financiero europeo. La situación se tornó bastante preocupante en el 2010, que indujo a las autoridades de la Unión Europea a ejercer políticas públicas de salvamento y estabilización de las finanzas de los países miembros. Así, se instituyó el *Fondo Europeo de Estabilidad Financiera* (*FEEF*) y se instauró *Pacto Fiscal Europeo*, destinados a evitar el derrumbe de sus economías. También, se optó por estrategias de armonización, promoción y solidaridad orientadas a disponer mejores esquemas de supervisión, procesos

232 *CRISIS HIPOTECARIA: LAS 5 CLAVES DE LA GRAN TRAMPA BANCARIA*, 2012 [http://www.ayudaeficaz.es].

de refinanciación y recapitalización y esquemas de seguros para protegerse de las vicisitudes. El *Banco Central Europeo* jugó papel protagónico, impulsando créditos baratos, mayor flexibilidad en el flujo de dineros y devaluación del euro. Los países mayormente asistidos fueron *Portugal*, *Grecia* e *Irlanda*, que fueron los más afectados con la crisis, que también arrastró a otros países como *España, Eslovenia*, *Eslovaquia* e *Italia*. La situación recesiva es aún latente en la *Eurozona*.

G. CURVA DE PHILLIPS

El profesor *Alban William Phillips* publicó en 1958 estudio en el que estableció relación entre salarios monetarios, desempleo e inflación[233]. En sus inicios investigó la relación entre desempleo y cambios en la remuneración laboral, que luego ajustó a la relación entre inflación y desempleo. Comprobó que el salario era la variable que más incidía en los aumentos generalizados de los precios, aspecto que corroboró ejerciendo seguimientos a su comportamiento durante diferentes períodos de tiempo. Evidenció relación inversa entre inflación y desempleo. Precisó que, en épocas inflacionarias el desempleo descendía y, contrario sensu, en circunstancias deflacionarias existía proclividad a reducir los grados de ocupación.

Argumentó que la tasa de crecimiento de los salarios monetarios, en comparación con el incremento de la productividad laboral tiene significativo efecto sobre los costos de producción y, por tanto, sobre los precios. Por ello, mirar las fuerzas que afectan los salarios monetarios tiene importancia crucial en el análisis de los procesos de inflación. Así, fue como *Phillips* estableció la relación existente entre tasa de crecimiento de los salarios nominales y tasa de desempleo. Esta relación se puede representar gráficamente mediante la denomina *curva Phillips*, y precisa sentido inverso entre inflación y desempleo.

El gráfico no. 5.3 representa la *curva de Phillips* acorde con la experiencia empírica de *Inglaterra*. Apréciese que tasa de salario nominal del 3% es consistente con tasa de desempleo del 6.5% (punto P); si la tasa de crecimiento de los salarios se incrementa al 5% anual el desempleo desciende al 4% (punto Q); si el desempleo declina aún más, al 2.5%, se requeriría que la tasa de salarios aumentasen al 8% anual (punto R). En la práctica esta relación entre salarios nominales y tasa de desempleo puede también representarse cambiando el eje de las ordenadas por las tasas de inflación, pues es claro que mientras más altos sean los salarios nominales, más alto será también el ritmo de inflación.

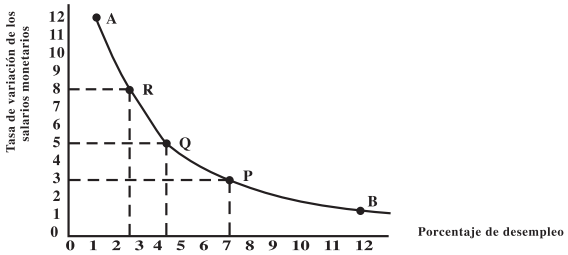


GRÁFICO 5.3

233 ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "*STABILISATION POLICY IN A CLOSED ECONOMY*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 64, No. 254. Royal Economic Society, London, 1954. Pp. 290 a 323. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "*LA RELACIÓN ENTRE EL PARO Y LA TASA DE LOS SALARIOS*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD M*ÜELLER*. CECSA, Barcelona, 1974. Pp. 256-270. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "*EMPLOYMENT, INFLATION AND GROWTH*" en *ECONOMICA*. Vol. 29. no. 113. London School of Economics and Political Science, London, 1962. Pp. 1 a 17. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "*THE RELATION BETWEEN UNEMPLOYMENT AND THE RATE OF CHANGE OF MONEY WAGE RATES IN THE UNITED KINGDOM: 1861-1957*" en *ECONOMICA*. Vol. 25, London School of Economics and Political Science, London, 1958. Pp. 283-299. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "*A SIMPLE MODEL OF EMPLOYMENT, MONEY AND PRICES IN A GROWING ECONOMY*" en *ECONOMICA*. Vol. 28, no. 112. Wiley, New Jersey, 1961. Pp. 360-370. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "*STABILISATION POLICY AND THE TIME-FORM OF LAGGED RESPONSES*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 67, no. 266. Royal Economic Society, London, 1957. Pp. 265 a 277. ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS Y ROBERT LEESON. *A.W.H. PHILLIPS: COLLECTED WORKS IN CONTEMPORARY PERSPECTIVE*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000. Ver también: WARREN LOUNSBURY SMITH. *MACROECONOMICS*. Richard D. Irwin Series Economics, Homewood, 1970. Pp. 351, ss. NICHOLAS BARR. *PHILLIPS, ALBAN WILLIAM HOUSEGO (1914–1975)*. Oxford Dictionary of National Biography, Oxford University Press, 2004.

Los fundamentos que sustentan la *curva de Phillips* son: 1) Negociaciones colectivas laborales: Dependen del contexto del mercado laboral. Así, si el desempleo es bajo, es decir, si existe amplia oferta laboral, los sindicatos adquieren capacidad de negociación, son agresivos y presionan por alzas de salarios, y, en contraste, los empleadores pierden capacidad de decisión, son débiles en sus pretensiones y frágiles para asegurar sus aspiraciones. Viceversa, cuando la tasa de desempleo es alta, al existir estrechez en la oferta de trabajo, los sindicatos pierden poder de negociación, son moderados en sus aspiraciones y endebles en sus pretensiones, y los empleadores son vigorosos para resistir incrementos en la remuneración del trabajo y demandas laborales. 2) Equilibrios entre oferta y demanda en el mercado laboral: Cuando la demanda por trabajo se expande, por virtud del crecimiento de la demanda agregada, habilidades y calificaciones propias de ciertas ocupaciones o distribución geográfica, generando demanda de trabajo adicional, pueden no corresponder con las características de la porción desempleada de la fuerza laboral. Por ello, la aparente escasez de mano de obra puede causar incremento de salarios laborales a medida que declina la tasa agregada de desempleo laboral. Otra forma de explicar este fenómeno, es considerar que existe exceso de demanda de trabajo permanente en algunos mercados, acorde con condiciones específicas y al paso que en otras situaciones se presenta, por lo contrario, exceso de oferta laboral, que asegura en la práctica desequilibrio del mercado laboral. Así, los responsables de la política económica en su propósito de disminuir la tasa de desempleo, deben impulsar aumentos de la demanda laboral, que causa incremento de salarios. Contrario sensu, si los garantes de la política económica pretenden reducir la tasa de inflación, deben reducir el exceso de demanda laboral y, así, se incrementa la tasa de desocupación.

Para *Warren Smith* no existe certeza sobre el grado de persistencia que pueda existir en el transcurso del tiempo en la relación entre tasa de desempleo y tasa de variación de salarios nominales, aun cuando la noción de la *curva de Phillips* ha sido aceptada por cuantiosos tratadistas. Algunos estudiosos creen que la tasa de variación de los salarios y, por tanto, de los precios, se asocia con la tasa de desempleo, siguiendo su tendencia en la evolución del devenir del tiempo que corresponda a los movimientos de la economía en general. Para demostrar este aserto, sostiene que la rápida reducción en el desempleo, causada por aceleración muy fuerte de la demanda agregada, genera cuellos de botella en los mercados laborales y en los mercados productivos, porque los ajustes a la oferta toman tiempo, vale decir, la oferta es inelástica en el corto plazo. Así, cuando el desempleo se reduce rápidamente, el efecto sobre los salarios y los precios será más marcado si ese mismo proceso opera en forma gradual[234].

En la experiencia colombiana existen algunos ejemplos empíricos que demuestran que políticas contraccionistas monetaristas repercuten, a menudo, en mayores índices de desempleo, y que políticas expansionistas económicas, para reducir el desempleo, generan presiones inflacionarias. Se observó que las políticas públicas económicas seguidas en *Colombia* durante la década de 1974 a 1984 siguieron políticas contraccionistas que incidieron nocivamente sobre las tasas de desempleo. Por el contrario, la gestión económica de 1961 a 1963 orientada a expansión económica, influyó en elevados índices de inflación, repercutió de forma negativa sobre la balanza de pago e incidió de manera positiva sobre los índices de desempleo.

H. FENÓMENO DE ENFERMEDAD HOLANDESA

1. GENERALIDADES

El suceso conocido como enfermedad holandesa concierne a los efectos producidos a determinada economía por causa de los excesivos ingresos provenientes del sector externo, derivados en circunstancias de bonanzas y asociados con productos del sector primario de la economía, que poseen

234 WARREN LOUNSBURY SMITH. *MACROECONOMICS*. Richard D. Irwin Series in Economics, Homewood-Illinois, 1970. RONALD L. TEIGEN Y WARREN LOUNSBURY SMITH. *READINGS IN MONEY, NATIONAL INCOME AND STABILIZATION POLICY*. Richard D. Irwin, Homewood-Illinois, 1978. WARREN LOUNSBURY SMITH. "*MONETARY-FISCAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 71, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1957. Pp. 36-55. WARREN LOUNSBURY SMITH. "*THE INFLATION PROBLEM IN PERSPECTIVE*" en *NATIONAL ASSOCIATION OF MANUFACTURERS*. Washington, 1968.

peso significativo en el total de exportaciones. Esta situación de boom se origina por descubrimiento (expectativas, exploración y producción) o aumento vertiginoso del precio internacional de bienes mineros o agropecuarios, o presencia conjunta de ambos factores. En esencia, un producto natural es el causante de esta situación, como petróleo, carbón, gas natural, cobre, plata, estaño, cárnicos, café, banano, cacao, azúcar, tabaco, mariscos, lácteos, entre otros[235].

Se considera que el advenimiento del escenario denominado enfermedad holandesa ejerce efectos positivos y negativos, por motivo del exceso de dineros o recursos financieros que fluyen a la economía provenientes del comercio internacional, configura situación de bonanza: a) Las secuelas de índole favorables se asocian con el aumento del ingreso nacional, que proporciona mejores opciones de ocupación y permite a los habitantes propensión a lograr mayores grados de bienestar, siempre y cuando se dirijan parte representativa de estos recursos hacia la generación de ahorro, inversión, producción y empleo productivo, lo que es más factible si el producto causante de la situación de bonanza puede ser producido o regulado por el Estado, frente a situación controlada por el sector privado, dado que existe mayor proclividad de ser canalizados hacia el desarrollo económico. b) Las consecuencias de carácter perniciosas pueden ser de variada naturaleza: Aumento del nivel general de precios -inflación importada-, ocasionado por la entrada masiva de divisas que al ser convertidas a moneda doméstica originan aumento considerable de la base monetaria; otras consecuentes indeseables son: Efectos sobre pérdidas en la relación de intercambio de las exportaciones frente a las importaciones que afecta sus grados de competitividad, induce a cambios en la relación de producción entre bienes transables y no negociables, desmotiva el esfuerzo y estimula al ocio, incrementa el consumo de bienes conspicuos, genera concentración de riqueza -las divisas provenientes de la bonanza son monopolizadas por clase social poderosa-, propicia propensión a destinar los recursos obtenidos hacia actividades poco eficientes, permite altas proporciones de endeudamiento, entre otros inconvenientes.

Las incidencias del *boom* dependen de diversas variables: a) Magnitud: Referente a su participación en los agregados económicos. b) Naturaleza: Hace alusión a su causa, sea por descubrimiento o por mayor precio. c) Duración: Relativo a sus condiciones de índole permanente o temporal. d) Beneficiarios: Se refiere a si los ingresos son estatales o particulares. e) Estructuras del mercado interno: Relacionado con su grado de flexibilidad o rigidez. f) Incidencia del mercado internacional sobre la economía: Tiene que ver con la ponderación del sector externo sobre la actividad económica interna y su grado de rigor o ductilidad. g) Grado de dependencia y competitividad del producto objeto del boom sobre las exportaciones totales: Relativo a si corresponde a producto básico o mono-exportación o si incumbe a producto significativo mas no básico.

A esta situación se le asignó el apelativo de *enfermedad holandesa*[236], porque *Holanda* en la década de los

---

235 LINDA KAMAS. "*DUTCH DISEASE ECONOMICS AND THE COLOMBIAN EXPORT BOOM*" en *WORLD DEVELOPMENT*. Vol. 14, no. 9. Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 1986. Pp. 1177-1198. GUILLERMO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ. "*A REVIEW OF THE DUTCH DISEASE IN THE LIGHT OF THE AUSTRIAN THEORY OF BUSINESS CYCLE*" en MPRA Paper. No. 39986. University Library of Munich, Munich, 2012. SUDHAKAR S. RAJU Y ALBERTO MELO. "*MONEY, REAL OUTPUT AND DEFICIT EFFECTS OF COFFEE BOOMS IN COLOMBIA*" en *JOURNAL OF POLICY MODELING*. Vol. 25, no. 9. Elsevier, New York, 2003. Pp. 963-983. MOHAMED TAHAR BENKHODJA. "*MONETARY POLICY AND THE DUTCH DISEASE IN SMALL OPEN OIL EXPORTING ECONOMY*" en *GATE WORKING PAPERS*. No. 1134. Groupe d'Analyse et de Théorie Economique (GATE), Université Lyon 2, Lyon, 2011. ROBERTO ÁLVAREZ ESPINOZA Y JUAN RODRIGO FUENTES S. "El "*SÍNDROME HOLANDÉS: TEORÍA Y REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL*" en *ECONOMÍA CHILENA. NOTAS DE INVESTIGACIÓN*. Vol. 9 no. 3. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 2006. Pp. 97-108. WUNDER SVEN. "*LA ENFERMEDAD HOLANDESA Y EL CASO COLOMBIANO*" en *ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO* de ROBERTO STEINER (editor). FEDESARROLLO, Bogotá, 1944. PAUL KRUGMAN. *DE VUELTA A LA ECONOMÍA DE LA GRAN DEPRESIÓN Y LA CRISIS DEL 2008*. Norma, Bogotá, 2009. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *PRICE EXPECTATIONS, MONETARY DISTURBANCES AND MALINVESTMENTS* en *PROFITS, INTEREST AND INVESTMENT* de FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. Augustus M. Kelley, Clifton, New Jersey, 1975. Pp. 135-156.

236 El término *enfermedad holandesa* fue sugerido por la revista *The Economist* en 1977. A través de modelo empírico describió las experiencias y midió los efectos sobre la economía de *Holanda* por causa de los descubrimientos de gas natural a partir de los últimos años de la década de los sesenta. Segunda aplicación del modelo se realizó para países petroleros no industrializados, como: *Venezuela*, *México*, *Argelia* y *Nigeria*, que por efecto de problemas generados por la absorción de importantes *ingresos* provenientes de las *exportaciones* de hidrocarburos, condujeron a *Gelb* a mencionar el síndrome del petróleo en 1988. Para mayor ilustración, ver: WARNER MAX CORDEN Y J. PETER NEARY. "*BOOMING SECTOR AND DEINDUSTRIALIZATION IN A SMALL OPEN ECONOMY*" en *THE ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 92, no. 368. Royal Economic Society, London, 1982. Pp. 825-848. THE ECONOMIST. "*THE DUTCH DISEASE*". The Economist Magazine, London, November 26 of 1977. Pp. 82-83. WUNDER SVEN. "*LA ENFERMEDAD HOLANDESA Y EL CASO COLOMBIANO*" en *ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO* de ROBERTO STEINER (compilador). FEDESARROLLO, Bogotá, 1944.

años sesenta padeció esta situación con el descubrimiento de importantes proporciones de gas natural en áreas del *mar del Norte*, que le originó grandes inconvenientes. En especial, la pérdida de competitividad de sus exportaciones. Así, por lo general se utiliza en la teoría económica el término de *enfermedad holandesa* para explicar la *maldición de los recursos*, en inglés *resource curse*[237], para referirse a lo sucedido en *Holanda*, cuando el descubrimiento de depósitos de gas natural originó contracción del sector manufacturero. Los dos términos anteriores, en efecto, se emplean con frecuencia como sinónimos para describir el *deficiente crecimiento económico de países como efecto del logro de próspera situación de bonanza* de recursos.

Situaciones análogas han vivido múltiples países. Ilustración de este comportamiento fueron: Los descubrimientos de petróleo por *Noruega* en el *mar del Norte* a comienzos de la década de los años setenta, que originó enriquecimiento excesivo, con consecuentes secuelas inflacionarias y de desestímulo a la eficiencia, intensidad y destreza en el proceso productivo. La bonanza cafetera colombiana de mediados de la década de los setenta, que generó amplios efectos inflacionarios y suscitó recursos financieros hacia actividades económicas no transables y poco productivas impulsadas por la *Federación Nacional de Cafeteros*. Igualmente, se resalta el *boom* del petróleo en *México* a finales de la misma década, que originó diferentes secuelas, sobresaliendo el alto grado de endeudamiento público y la disposición hacia el déficit fiscal, con consecuentes incidencias hacia la depresión y el estrangulamiento de la economía. En *Venezuela* se resalta la presencia de múltiples subsidios estatales propiciados por recursos provenientes del *boom* petrolero, que han ocasionado tendencias al ocio en la población y con el agravante que en épocas de penuria en el sector externo se debe atenuar el esquema asistencial, lo que propicia situaciones de desazón y anarquía, con efectos nocivos en la condición social, política y económica, como sucedió en el último gobierno de *Carlos Andrés Pérez*. Economías industrializadas como las de *Gran Bretaña* y *Australia* también han padecido dificultades por efectos de hallazgos de recursos naturales.

La *enfermedad holandesa* concierne a escenario relativo a afluencia imprevista de ingresos provenientes de la enajenación en el exterior de recursos naturales, que provoca aumento en la tasa de cambio real del país, lo que propició la reducción de precios relativos de bienes de otros sectores, como manufacturas, induciendo a menor competitividad frente al bien en auge. Como secuela, el trabajo y el capital son atraídos desde la manufactura hacia actividades diferentes a las que originan la *bonanza*, como infraestructura, seguridad o defensa. En consecuencia, los gobiernos invierten los beneficios generados por recursos naturales en sectores no transables. También, se origina deficiencias en asistencias, preservaciones y avances del sector real de la economía, actividades manufacturera, agropecuaria y otras gestiones productivas y se asumen ingentes préstamos que se garantizan con su riqueza natural[238].

La deficiente inversión en sectores manufacturero, agropecuario y otras actividades productivas tradicionales significa que el país no tendrá alternativas para reemplazar el volumen de ingresos cuando finalice la bonanza de recursos, debido a la caída en los precios mundiales o por declive en las reservas disponibles. Además, los bienes transables que se sigan produciendo serán menos competitivos en el mercado mundial debido al elevado tipo de cambio[239].

Desarrollos analíticos discurren que el abandono del sector manufacturero significa detrimentos en el empleo del capital humano, porque dicho actividad es proclive de incorporar trabajo calificado y no

237 RICHARD M. AUTY. *SUSTAINING DEVELOPMENT IN MINERAL ECONOMIES: THE RESOURCE CURSE THESIS*. Routledge, London, 1993.

238 Ver: MICHAEL L. ROSS. *THE OIL CURSE: HOW PETROLEUM WEALTH SHAPES THE DEVELOPMENT OF NATIONS*. Princeton University Press, Princeton, 2012. MICHAEL L. ROSS. "*THE POLITICAL ECONOMY OF THE RESOURCE CURSE*" en *WORLD POLITICS: A QUARTERLY JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*. Vol. 51, No. 2. Cambridge University Press & Princeton Institute for International and Regional Studies, Princeton, 1999. MARÍA SARRAF Y MOORTAZA JIWANJI. *BEATING THE RESOURCE CURSE: THE CASE OF BOTSWANA* en *ENVIRONMENTAL ECONOMICS SERIES*. Paper no. 24753. World Bank, Washington, 2001. PAUL STEVENS. "*RESOURCE IMPACT-CURSE OR BLESSING?: A LITERATURE SURVEY*" en *JOURNAL OF ENERGY LITERATURE*. Vol. 9, no. 1. Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, Dundee, 2003. Pp. 3-42. XAVIER SALA-I-MARTIN Y ARVIND SUBRAMANIAN. "*ADDRESSING THE NATURAL RESOURCE CURSE: AN ILLUSTRATION FROM NIGERIA*" en *NBER WORKING PAPER* No. 9804. Vol. 139, No. 3. National Bureau of Economic Research & International Monetary Fund, Washington, 2003.

239 RAYMOND FRECH MIKESELL. "*EXPLAINING THE RESOURCE CURSE, WITH SPECIAL REFERENCE TO MINERAL-EXPORTING COUNTRIES*" en *RESOURCES POLICY*. Vol. 23, no. 4. Elsevier, New York, 1997. Pp. 151-208.

especializado, progreso tecnológico, conocimientos y destrezas[240]. Asimismo, alunas investigaciones concluyen que la exploración y explotación de recursos naturales se ejerce en proyectos intensivos en capital -requieren escasa proporción de fuerza laboral-, con uso asiduo de insumos importados y carecen de vínculos productivos con el resto de la economía, que descuida la actividad industrial, en escenario donde el sector manufacturero podría ser vigoroso; por sus condiciones ligadas al suelo minero se efectúan en enclaves específicos que otorgan inflexibilidad a la movilidad de los factores productivos[241]. Se verificó, en especial, si las empresas multinacionales extranjeras dominan la industria, repatrían sus beneficios y si la autoridad estatal permite fomentar dichos vínculos[242].

Otro efecto económico de la *enfermedad holandesa* es la proyección de la deuda. Durante los años setenta, cuando se elevaron de forma significativa los precios de productos esenciales, que originaron bonanza, algunos países en *boom* utilizaron su riqueza natural como garantía (*collateral*) para respaldar préstamos en los mercados internacionales. De súbito, al bajar los precios internacionales de productos causantes de la prosperidad, estos países se encontraron fuertemente endeudados, lo que propició moratoria de la deuda, entre otros problemas económicos[243].

Las situaciones de *enfermedad holandesa* se suele denominar *maldición de recursos*, apelativo elucidado por las nocivas condiciones económicas que se suscitan (volatilidad de ingresos, pérdida de competitividad, exceso de endeudamiento, apreciación del tipo de cambio, tendencia a producir bienes no transables, dependencia por productos básicos de exportación, etc.), pero también diversos sucesos políticos, culturales y sociales explican este calificativo, en especial lo relativo a la concentración de la riqueza. Asimismo, se suele utilizar el término *paradoja de la abundancia*. Se resalta el uso indebido de los lucros obtenidos del *boom*, desde corrupción hasta efectos negativos en la gestión institucional, contribuyen a la cadena de eventos que conducen al desempeño deficiente en el desarrollo de los países que experimentan *boom* de recursos externos[244].

Las bonanzas pueden incidir para obstaculizar a los gobiernos en el ejercicio de gestión económica prudente y moderada[245]. Al confrontar aumento repentino de ingresos por causa de bonanza externa,

---

240 GAVIN WRIGHT. "*RESOURCE-BASED GROWTH THEN AND NOW*" en *PROJECT* '*PATTERNS OF INTEGRATION IN THE GLOBAL ECONOMY*'. World Bank, Washington, 2001. Pp. 1-40. GAVIN WRIGHT Y JESSE CZELUSTA. "*RESOURCE-BASED ECONOMIC GROWTH, PAST AND PRESENT*" en *WORKING PAPER*. No.7 Stanford University, Stanford, 2004. Pp. 183-211, disponible en: [http://web.stanford.edu]. GAVIN WRIGHT Y JESSE CZELUSTA. "*MINERAL RESOURCES AND ECONOMIC DEVELOPMET*" en *WORKING PAPER*. No. 209. Stanford University, Stanford, 2004. Pp. 1-39, disponible en: [http://web.stanford.edu]. MARÍA SARRAF Y MURTAZA JIWANJI. *BEATING THE RESOURCE CURSE: THE CASE OF BOTSWANA* en *ENVIRONMENTAL ECONOMICS SERIES*. Paper no. 24753. World Bank, Washington, 2001. MOHSEN MOHSEN MEHRARA, SEYEDMOHAMMADSADEGH ALHOSSEINI Y DUMAN BAHRAMIRAD. "*RESOURCE CURSE AND INSTITUTIONAL QUALITY IN OIL COUNTRIES*" en *MPRA*. Paper No. 16456. Munich Personal Repec Archive, Munich, 2008. Pp. 1-22.

241 MARÍA SARRAF Y MOORTAZA JIWANJI. *BEATING THE RESOURCE CURSE: THE CASE OF BOTSWANA* en *ENVIRONMENTAL ECONOMICS SERIES*. Paper No. 24753. World Bank, Washington, 2001.

242 MICHAEL L. ROSS. "*THE POLITICAL ECONOMY OF THE RESOURCE CURSE*" en *WORLD POLITICS*: *A QUARTERLY JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS*. Vol. 51, no. 2. Cambridge University Press & Princeton Institute for International and Regional Studies, Princeton, 1999.

243 OSMEL MANZANO Y ROBERTO RIGOBON. "*RESOURCE CURSE OR DEBT OVERHANG*?" en *NBER WORKING PAPERD*. No. 8390. National Bureau of Economic Research, Cambridge 2001. OSMEL MANZANO. *NATURAL RESOURCES, TAXATION AND PUBLIC POLICY*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2000. JAVIER FERNÁNDEZ RIVA. "*MORATORIA DE LA DEUDA EXTERNA: UN ANALISIS DE COSTO-BENEFICIO*" en *REVISTA ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA (ESPE)*. No. 7. Banco de la República, Bogotá, 1985. Pp. 27-65. OSCAR ALTIMIR Y ROBERT DEVLIN. *MORATORIA DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994. LUIS VITALE. *HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA Y ENTRETELONES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO ARGENTINO*. Sudamericana & Planeta, Buenos Aires, 1986. ALFREDO ERIC CALCAGNO. *LA PERVERSA DEUDA - RADIOGRAFÍA DE DOS DEUDAS PERVERSAS CON VÍCTIMAS DIFERENTES: LA DE ERÉNDIRA CON SU ABUELA DESALMADA Y LA DE AMÉRICA LATINA CON LA BANCA INTERNACIONAL*. Legasa, Buenos Aires, 1988. CARLOS MARICHAL. *HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA*. Alianza, Madrid, 1988. JACQUELINE RODDICK. *EL NEGOCIO DE LA DEUDA EXTERNA: AMÉRICA LATINA Y LOS BANCOS INTERNACIONALES*. Áncora, Bogotá, 1990. ERIC TOUSSAINT. *DEUDA EXTERNA EN EL TERCER MUNDO: LAS FINANZAS CONTRA LOS PUEBLOS*. Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

244 JEFFREY SACHS. *ECONOMÍA PARA UN PLANETA ABARROTADO*. Debate, Madrid, 2008. JOACHIM WAGNER MAYER, J*ÖRG* BRIAN CHAMBERS Y AYISHA FAROOQ. *DEVELOPMENT POLICIES IN NATURAL RESOURCE ECONOMIES*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 1999. XAVIER SALA-I-MARTIN Y ARVIND SUBRAMANIAN. "*ADDRESSING THE NATURAL RESOURCE CURSE: AN ILLUSTRATION FROM NIGERIA*" en *WORKING PAPER* No. 9804. Vol. 139, No. 3. International Monetary Fund, Washington, 2003.

245 GAVIN WRIGHT. "*RESOURCE-BASED GROWTH THEN AND NOW*" en Project '*PATTERNS OF INTEGRATION IN THE GLOBAL ECONOMY*'. World Bank, Washington, 2001. Pp. 1-40. MOHSEN MEHRARA, SEYEDMOHAMMADSADEGH ALHOSSEINI Y DUMAN BAHRAMIRAD. "*RESOURCE CURSE AND INSTITUTIONAL QUALITY IN OIL COUNTRIES*" en MPRA. Paper No. 16456.

con frecuencia los gobiernos optan por realizar mega proyectos, que comprometen significativos desembolsos de recursos financieros en obras públicas, servicios sociales, defensa, entre otros sectores no transables. Gran parte estas erogaciones se orientan a inversiones ineficientes en industrias inapropiadas o proyectos trascendentales, que no consultan la capacidad real del país para efectuarlas y mantenerlas. La oleada de riqueza por la bonanza de recursos también puede permitir que el gobierno se oculte detrás del incremento de ingresos, retrasando las reformas económicas requeridas o manteniendo programas de protección económica y estímulos fiscales. Por tanto, cuando se acaba la bonanza y bajan los ingresos, a menudo, es difícil o imposible alterar esa iniciativa de desembolso o realizar las reformas económicas ineludibles[246].

2. EFECTOS ECONÓMICOS

Los efectos causados por la *enfermedad holandesa* son de variadas características. Para efectos de la presente investigación, se clasificarán acorde con su incidencia sobre la actividad económica en sucesos sobre: 1. Asignación de recursos económicos. 2. Distribución del Ingreso. 3. Estabilidad económica. 4. Crecimiento económico. No obstante ejercer efectos en todos los objetivos de la política económica, tiene especial relevancia sobre la estabilidad económica externa e interna, por ello se presenta en este capítulo.

2.1 EFECTOS SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Existen secuelas de la *enfermedad holandesa* sobre la asignación de recursos económicos, en especial su incidencia sobre los precios relativos entre bienes transables y no comerciables en mercados internacionales. Aspecto substancial, de obligado examen al analizar este fenómeno[247].

Los bienes transables son aquellos factibles de enajenar en el resto del mundo -son objeto del comercio internacional-, es decir, su precio es favorable en el país de origen (precio FOB[248]) y, asimismo, resultan atractivos para ser enajenados en el exterior al sumar costos de ubicarlos en el país de destino, como seguros, fletes, almacenaje, aranceles, tributos, etc. (precio CIF[249]). Resultan ser seductores al ponerlo

Munich Personal REPEC, Munich, 2008. Pp. 1-22.

246 JEFFREY SACHS. *ECONOMÍA PARA UN PLANETA ABARROTADO*. Debate, Madrid, 2008. MARÍA SARRAF Y MOORTAZA JIWANJI. *BEATING THE RESOURCE CURSE: THE CASE OF BOTSWANA* en *ENVIRONMENTAL ECONOMICS SERIES*. Paper No. 24753. World Bank, Washington, 2001.

247 RICHARD M. AUTY. *SUSTAINING DEVELOPMENT IN MINERAL ECONOMIES: THE RESOURCE CURSE THESIS*. Routledge, London, 1993. ARNOLD HARBERGER. "*EL MANEJO DE LOS INGRESOS FISCALES PRODUCIDOS POR LA BONANZA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, no. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 87-91. ARNOLD HARBERGER. "*LECCIONES DE EXPERIENCIAS CON BONANZA PETROLERA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, no. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 191-196. JOSÉ ANTONIO OCAMPO, FABIO S*ÁNCHEZ*, GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ Y MARÍA FERNANDA PRADA. "*CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE EL EMPLEO: LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN COLOMBIA*" en *DOCUMENTOS CEDE*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2004. Pp.1-34. ARMANDO MONTENEGRO. "*LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS DE LAS BONANZAS COLOMBIANAS*" en *CUSIANA: UN RETO DE POLÍTICA ECONÓMICA* de ARMANDO MONTENEGRO (editor). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1994. SANTIAGO MONTENEGRO, RODRIGO SUESCÚN Y RENATA PARDO. "*PETRÓLEO, VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA Y POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN*" en *DOCUEMTOS CEDE*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2001, disponible en [http://www.cid.harvard.edu]. MARTHA CELINA RESTREPO ALZATE. "*LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA 1970-1998*". Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2002. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. *LECTURAS DE ECONOMÍA CAFETERA*. Tercer Mundo-FEDESARROLLO, Bogotá, 1987. ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. *PRODUCCIÓN DE CAFÉ EN COLOMBIA*. Fondo Cultural Cafetero- FEDESARROLLO, Bogotá, 1991. ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. *EL COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL CAFÉ*. Fondo Cultural Cafetero-FEDESARROLLO, Bogotá, 1993. GUILLERMO PERRY. *POLÍTICA PETROLERA: ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE*. *FESCOL,* Bogotá, 1992. VITO TANZI. "*LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE ESTE FENÓMENO MUNDIAL*" en *FINANZAS Y DESARROLLO*. Vol. 20, No. 4. Fondo Monetario Internacional & Banco Mundial, Washington, 1983. FRANCISCO THOUMI. *DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA: SU IMPACTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL*. Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD & Planeta, Bogotá, 1997. FRANCISCO THOUMI. *ECONOMÍA POLÍTICA Y NARCOTRÁFICO*. Tercer Mundo, Bogotá, 1994. FRANCISCO THOUMI. *EL IMPERIO DE LA DROGA: NARCOTRÁFICO, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LOS ANDES*. IEPRI y Planeta, Bogotá, 2002.

248 *Precio FOB* (*free on board - libre o franco a bordo*): Este término quiere decir que la mercancía es responsabilidad del vendedor hasta sobrepasar la borda del barco para la exportación; se usa en especial para el transporte marítimo, y después del término se debe especificar el puerto de embarque.

249 *Precio CIF* (*cost, insurance and freight - coste, seguro y flete*): El exportador es responsable del transporte de la mercancía hasta que esta se

en manos del consumidor final en el exterior. Ejemplo de ellos son: Petróleo, acero, cobre, carbón, café, algodón, alimentos, frutas, vehículos, maquinarias, computadores, muebles, equipos, armas, textiles, confecciones, entre muchas otras mercancías.

Los bienes no transables o no negociables son los que sólo se consumen internamente, es decir, no son partícipes del comercio internacional, su precio aún siendo competitivo en el país de producción, no lo es en los mercados externos, al sumar los costos de introducirlos en el país de destino. No obstante ser menos comunes, ilustración de ellos son: Servicios de restaurantes, peluquería, alquiler de cierto tipo de equipos y vehículos, algunos servicios públicos como transporte urbano de pasajeros, actividad inmobiliaria, atención médica y odontológica, servicio doméstico, espectáculos públicos, entre otros. La característica básica de este tipo de servicios es que aun siendo sumamente barato en determinada región del mundo, la gente no se desplaza de otros lugares para resolver este tipo de necesidad, porque resultan más onerosos los costos del transporte para poder usufructuarlo.

Dos características básicas circunscriben el carácter de transable de determinado bien o servicio: 1) Barreras naturales: En especial pertinentes al transporte. Mientras mayor sea la incidencia de los costos del transporte sobre el precio final del artículo (fletes, almacenajes, seguros, nacionalización, etc., traslación a usuarios o consumidores), menos se justifica su comercialización, como sucede con restaurantes, atención médica y odontológica, transporte público local de pasajeros o peluquerías. Las mejoras en el sistema de transporte por razón del cambio tecnológico pueden influir para que bienes que antes no eran transables, se conviertan en comerciables. 2) Barreras artificiales o protección institucional: Mediante acción estatal, con el uso de aranceles o medidas para-arancelarias (prohibiciones, cuotas, licencias o permisos previos, depósitos previos a importaciones, etc.) se impide el comercio libre, con propósitos de defender a la industria nacional. Las barreras artificiales encarecen los bienes y servicios provenientes del resto del mundo y situarlos en determinado país de destino, lo que en forma ficticia conduce a que el producto nacional sea menos costoso que el originario del exterior, otorgándole mayores prorrogativas y en ocasiones incitando al contrabando y a la subfacturación. Igualmente, pueden incidir las políticas proteccionistas estatales mediante estímulos a las exportaciones, que las hacen más competitivas por la intervención estatal, por lo que estas acciones son juzgadas como competencia desleal. El cambio de políticas proteccionistas hacia librecambistas ejerce alteraciones, al afectar las condiciones de bienes no transables y comerciables.

Los principios de ventajas absolutas en el comercio internacional interpretados por *Adam Smith*[250] y de ventajas relativas o comparativas expuestos por *David Ricardo*[251], propugnan por mayor posibilidad de transacción y competitividad. Si determinado artículo posee capacidad de competir en los mercados mundiales dispondrá mejor opción de ser negociado. Por el contrario, si no se tiene opciones de competitividad en determinado renglón productivo, se reducirá su capacidad de ser transable. En ello inciden factores como: Madurez del proceso productivo, productividad o eficiencia, características de las estructuras de producción, condiciones naturales, organización de la actividad productiva, estructuras de los costos de producción, composición del valor agregado, características de la sociedad, tendencias al cambio tecnológico, eficacia para lograr objetivos trazados, flexibilidad y seguridad de las normas jurídicas, acceso a la información, etc.

Los artículos que tienen mayor opción de ser transados, son: Manufacturas (cuero, confecciones, textiles, químicos, armas, drogas, caucho, equipos, máquinas, automóviles, alimentos elaborados, etc.) y productos naturales (agrícolas, pecuarios, mineros, etc.). Debe diferenciarse entre bienes transables no objeto de bonanza y productos comerciables que originan bonanza, que en el caso colombiano el *boom* se asocia a café, carbón, petróleo y otros hidrocarburos y algunas actividades del sector subterráneo[252].

---

encuentre en el puerto de destino.

250 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961.

251 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973.

252 FRANCISCO THOUMI. *LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE EN PERSPECTIVA*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1989. JOSÉ ANTONIO OCAMPO, FABIO S*ÁNCHEZ*, GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ Y MARÍA FERNANDA PRADA. "*CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE EL*

Gran segmento de los servicios se caracterizan por no poseer gran disposición a ser comercializados (restaurantes, hotelería, peluquerías, actividad inmobiliaria, salud, educación, transporte, servicios domésticos y personales, comercio doméstico, etc.).

Los profesores *Jeffrey Sachs* y *Felipe Larraín* formularon interesantes ilustraciones que permiten dilucidar las características de bienes no transables internacionalmente: "Considere la peluquería. La clientela del peluquero viene probablemente de la vecindad y ciertamente forma parte de la economía nacional. Si la demanda por los servicios del peluquero declina, este no puede exportar el exceso de capacidad de corte de pelo. Si los peluqueros del extranjero suben los precios por el corte de pelo, el peluquero local no experimentará súbito aumento en la demanda internacional por sus servicios. El corte de pelo en la *India* es mucho más barato que en *Estados Unidos*, quizás US$20 más barato por cliente, pero no tendría sentido pagar pasaje aéreo de US$2.000 para viajar de *Nueva York* a *Nueva Delhi* y ahorrarse US$20 en corte de pelo... Los mercados de arrendamiento de viviendas son también, en general, no transables. Aunque la renta de arrendamiento sea más barata en *Santiago de Chile* que en *Tokio*, es difícil que una familia japonesa pueda obtener alguna ventaja de este hecho. Por tal razón, los valores de arriendo difieren ampliamente, a menudo en miles por ciento, entre ciudades en distintas partes del globo..."[253].

Estudios empíricos[254] han demostrado que a medida que aumentan los ingresos internos de la economía, sea por efecto del descubrimiento de importante producto minero o sea por razón del crecimiento excesivo del precio internacional de producto básico de exportación, factores que inciden en el acaecimiento de la denominada enfermedad holandesa, se suscita desplazamiento en la producción de bienes transables a no transables.

Estas investigaciones comprueban que por efectos de situación de bonanza, con la entrada masiva de

EMPLEO: LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN COLOMBIA" en *DOCUMENTOS CEDE*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2004. Pp.1-34. ENRIQUE MONTES URIBE. "*EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO: SOBREFACTURACIÓN DE EXPORTACIONES Y SUBFACTURACIÓN DE IMPORTACIONES*" en *REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA*. Vol. 69, No. 830. Banco de la República, Bogotá 1996). Pp. 47-63. FRIEDRICH SCHNEIDER Y BETTINA HAMETNER. "*THE SHADOW ECONOMY IN COLOMBIA: SIZE AND EFFECTS ON ECONOMIC GROWTH*" en *WORKING PAPER*. No. 0703. Johannes Kepler University of Liz, Liz, 2007. Pp.1-39. ARMANDO MONTENEGRO. "*LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS DE LAS BONANZAS COLOMBIANAS*" en *CUSIANA: UN RETO DE POLÍTICA ECONÓMICA* de ARMANDO MONTENEGRO. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1994. SANTIAGO MONTENEGRO, RODRIGO SUESCÚN Y RENATA PARDO. "*PETRÓLEO, VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA Y POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN*" en *DOCUEMTOS CEDE*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2001, disponible en [http://www.cid.harvard.edu]. MARTHA CELINA RESTREPO ALZATE. "*LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA 1970-1998*". Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2002. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. *LECTURAS DE ECONOMÍA CAFETERA*. Tercer Mundo-FEDESARROLLO, Bogotá, 1987. ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. *PRODUCCIÓN DE CAFÉ EN COLOMBIA*. Fondo Cultural Cafetero- FEDESARROLLO, Bogotá, 1991. ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. *EL COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL CAFÉ*. Fondo Cultural Cafetero-FEDESARROLLO, Bogotá, 1993. GUILLERMO PERRY. *POLÍTICA PETROLERA: ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE*. *FESCOL,* Bogotá, 1992. VITO TANZI. "*LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE ESTE FENÓMENO MUNDIAL*" en *FINANZAS Y DESARROLLO*. Vol. 20, No. 4. Fondo Monetario Internacional & Banco Mundial, Washington, 1983. FRANCISCO THOUMI. *DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA: SU IMPACTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL*. Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD & Planeta, Bogotá, 1997. FRANCISCO THOUMI. *ECONOMÍA POLÍTICA Y NARCOTRÁFICO*. Tercer Mundo, Bogotá, 1994. FRANCISCO THOUMI. *EL IMPERIO DE LA DROGA: NARCOTRÁFICO, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LOS ANDES*. IEPRI y Planeta, Bogotá, 2002.

253 JEFFREY SACHS Y FELIPE LARRAÍN. *MACROECONOMÍA: EN LA ECONOMÍA GLOBAL*. Prentice Hall, México, 1994. P. 656.

254 J. PETER NEARY Y SWEDER VAN WIJNBERGEN. *NATURAL RESOURCES AND THE MACROECONOMY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1986. J. PETER NEARY. "*NONTRADED GOODS AND THE BALANCE OF TRADE IN A NEO-KEYNESIAN TEMPORARY EQUILIBRIUM*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 95, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1980. Pp. 403-429. JEFFREY M. DAVIS. "*THE ECONOMIC EFFECTS OF WINDFALL GAINS IN EXPORT EARNINGS 1975-1978*" en *WORLD DEVELOPMENT*. Vol. 11, no. 2. Elsevier, Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 1983. Pp. 119-139. ISRAEL FAINBOIM YAKER. "*LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL BOOM DE PRODUCTO DE EXPORTACIÓN Y LAS POLÍTICAS PARA MANEJARLO: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA*". Contraloría General de la República, Bogotá, 1994. Mimeógrafo. JEFFREY SACHS Y FELIPE LARRAÍN. *MACROECONOMÍA: EN LA ECONOMÍA GLOBAL*. Pearson Prentice Hall, Buenos Aires, 2004. Cap. XVIII. SWEDER VAN WIJNBERGEN. "*THE OPTIMAL INVESTMENT AND CURRENT ACCOUNT REPONSE TO OIL PRICE SHOCKS UNDER PUTTY-CLAY TECHNOLOGY*" en *JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMICS*. Vol. 17, No. 1-2. World Bank, Washington, 1984. Pp. 139-147. SWEDER VAN WIJNBERGEN. "*THE 'DUTCH DISEASE': A DISEASE AFTER ALL?*" en *THE ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 94, no. 373. Royal Economic Society, London, 1984. PP. 41-55. WARNER MAX CORDEN Y J. PETER NEARY. "*BOOMING SECTOR AND DEINDUSTRIALIZATION IN A SMALL OPEN ECONOMY*" en *THE ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 92, No. 368. Royal Economic Society, London, 1982. Pp. 825-848. WARNER MAX CORDEN. "*BOOMING SECTOR AND DUTCH DISEASE ECONOMICS: SURVEY AND CONSOLIDATION*" en *OXFORD ECONOMIC PAPERS*. Vol. 36, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 1984. Pp. 359-380. EDUARDO LORA. "*CUSIANA Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA*" en *REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA*. *CUSIANA: RIESGOS Y POSIBILIDADES*, No. 246. Contralorías General de la República, Bogotá, 1994. Pp. 12-19.

divisas al país, se genera mayor ingreso nacional, que conduce a aumentos en el consumo, que se traduce en mayor demanda de bienes transables y no comerciables, que permite los siguientes resultados: En consideración a que los bienes transables son perfectamente sustituibles en los mercados mundiales, su oferta es completamente elástica y su precio se determina en forma exógena, no siendo afectado por repercusiones coyunturales al interior de determinada economía. Efecto contrario sucede con los bienes no transables, que al no negociarse en los mercados internacionales, sus precios se determinan por la relación entre la oferta y la demanda doméstica. Debido al mayor grado de consumo, en situaciones de boom, se vuelven más onerosos. De esta manera, se origina cambio en los precios relativos, afectando en mayor proporción a los precios de artículos no transables frente a los precios de los bienes comerciables. Se genera así, mayor tendencia a la producción de bienes no transables y, en consecuencia, mejor remuneración a los factores productivos utilizados para su obtención, induciendo a mayor destinación del capital y del trabajo hacia este tipo de actividades, en economías con libre movilidad de factores productivos. Además de los cambios en los precios relativos, se presentan tendencias a mayor grado de producción de bienes no comerciables a costa de los transables.

Ilustración del dictamen precedente es la experiencia de la bonanza cafetera de la década de los setenta en *Colombia*, que orientó las divisas logradas a la inversión de infraestructura económica de bienes no transables con destino exclusivo a las regiones cafeteras. En efecto, el producto del boom cafetero se destinó a vías, hospitales, redes eléctricas, expansiones telefónicas, acueductos, alcantarillados, escuelas, entre otras estructuras que beneficiaron sólo a los habitantes de la zona cafetera. Ninguna parte de los recursos obtenidos fue orientada a generar bienes transables en los mercados mundiales, de tal manera que al desaparecer la situación de bonanza se mitigará la estrechez en la generación de divisas. Asimismo, se caracterizó por condiciones egoístas, dado que ningún beneficio logró alguna región diferente al territorio cafetero.

Al generarse cambios en los precios relativos entre bienes transables y bienes no negociables, dado que el precio de estos últimos crece en mayor proporción que el de los primeros, por cuanto la oferta de bienes no transables no es perfectamente elástica, se favorece la producción de bienes no negociables, como fue discutido antes. Los bienes protegidos con barreras artificiales a las importaciones se comportan como bienes no transables debido a que los beneficios otorgados por las políticas proteccionistas no permiten la competitividad y porque, además, sus precios internos se incrementan por efecto del gasto adicional permitido por la bonanza. Este efecto es común en todo tipo de bonanza -petrolera o cafetera-; sin embargo, puede tener efecto de más largo plazo en el caso de bonanza originada por hallazgos de hidrocarburos.

Por efecto del mayor precio de bienes no transables, se genera mayor demanda por moneda extranjera que por moneda nacional, lo que permite la apreciación en el tipo de cambio; en especial, por su capacidad para permitir mayor inflación o por efecto de apreciación nominal -en mercado con libre movilidad de capital-[255]. La situación es análoga en ambos tipos de bonanzas; sin embargo, por ser de mayor magnitud y de carácter permanente los efectos pueden ser superiores en el caso de la bonanza petrolera. Además, por ser manejada por el Estado, incide en mayor proporción en compra de bienes no transables (salud, educación, cultura, deporte, recreación, energía, acueductos, alcantarillado, comunicaciones, transporte, vivienda, vías, aeropuertos, puertos, atención a grupos sociales vulnerables, previsión de desastres, entre otras obras de infraestructura física).

Se ejercen alteraciones en la producción, mayor propensión a generar bienes no transables y menor oferta de bienes comerciables diferentes al que produce la situación de bonanza. Esta situación origina efectos indeseables sobre actividades productivas importantes en el proceso económico, como actividades agropecuarias y manufactureras, en especial por la caída de sus precios relativos y por la revaluación relativa. La incidencia nociva sobre bienes transables diferentes del producto objeto de la bonanza, genera cambios en la asignación de recursos de estos hacia la producción de bienes no transables. Esto es

255 En sistema de tipo de cambio flexible, flotante, no fijado o no intervenido se refiere a apreciación de la moneda (la moneda nacional gana poder adquisitivo frente a la extranjera) o de depreciación (la moneda nacional pierde poder adquisitivo frente a la extranjera). *Contrario sensu*, en sistema de tipo de cambio fijo o intervenido se habla de revaluación y devaluación de la moneda.

similar para cualquier tipo de bonanza.

El escenario de bonanza por exportaciones de producto esencial para determinado país forja significativos reintegros de divisas, que al convertirse en moneda nacional ejerce gran incremento del ingreso disponible y de la riqueza nacional. Este efecto sobre el ingreso doméstico es superior en caso de bonanza endémica o durable, como la permitida por hallazgos de hidrocarburos, que sobre bonanza temporal o coyuntural, como la lograda por incremento representativo del precio del producto básico de exportación, como es el café en la economía colombiana. Al manifestarse amplia capacidad de ingresos se gestan efectos expansivos sobre el gasto, repercutiendo en aumentos de la demanda de artículos producidos domésticamente y en el consumo de mercancías importadas. En especial, puede haber tendencia a mayor adquisición de estos últimos. El efecto sobre los gastos podría ser superior en bonanza originada por bienes producidos y comercializados por particulares, que en boom de bienes obtenidos o regulados por el Estado, o donde interviene altamente este, como el caso de bonanza petrolera, puesto que el Estado es propietario del subsuelo.

La tendencia a ejercer importaciones en alto grado afecta la balanza comercial, propiciando condiciones de déficit, esto sin considerar los recursos logrados por la enajenación del producto objeto de la bonanza. Por su magnitud y teniendo en cuenta las inversiones que deben realizarse para efectuar descubrimientos y explotaciones de petróleo, el efecto sobre las importaciones puede considerarse mayor en situación de bonanza petrolera que en condiciones de bonanza cafetera. No obstante, hay mayor proclividad al consumo de bienes conspicuos cuando son los particulares los beneficiados de la situación de bonanza.

Se comprobó en estudios empíricos citados, que la bonanza originada por sector de enclave, relativa a actividad productiva con condiciones peculiares inserta en gestión económica de mayor trascendencia y con características diferentes, genera mayor apreciación del tipo de cambio real, atracción masiva de factores productivos hacia la actividad que forja el *boom* y más alto grado de producción que la actividad no considerada enclave.

Sobre las consecuencias en la asignación de recursos originados por situación de enfermedad holandesa se refirió *Eduardo Lora*, sobre la experiencia por hallazgos de yacimientos de hidrocarburos en *Colombia*. Disertó: "La explotación de nuevos yacimientos petroleros del pie de monte de los *Llanos Orientales* (*Cusiana*, *Cupiagua* y *Volcaneras*) creará situación de bonanza del sector primario, que podría asemejarse a las experimentadas por numerosos países. Los rasgos más comunes de dichas experiencias han quedado plasmados en los análisis teóricos con el conocido nombre de *enfermedad holandesa*... La enfermedad holandesa tiene como característica central el encarecimiento relativo de bienes del sector no transable frente a los del sector transable, que no es otra cosa que revaluación del tipo de cambio. Este resultado es fácil de comprender. El sector en auge atrae recursos productivos de otros sectores (efecto sustitución) y genera ingresos adicionales que en parte se destinan a la demanda de bienes no transables, que al no poder ser importados, tienden a encarecerse frente a los que sí pueden importarse (efecto gasto). Por consiguiente, los recursos productivos del sector transable se desplazan hacia el sector no transable y hacia el sector auge. Así, los síntomas de la enfermedad son incremento en el precio relativo de bienes no transables (apreciación de la tasa de cambio), incremento en la producción de bienes no transables y caídas en producción y exportaciones del sector de bienes transables diferentes al del auge"[256].

Otro aspecto de gran relevancia en el tema de asignación de recursos es el efecto sobre las finanzas públicas originado por situación de *boom* externo o *enfermedad holandesa*. La bonanza genera cambio en la dirección de ingresos y gastos públicos. Suscita propensión a aumentar el gasto público e incrementar los recaudos por ingresos corrientes y, con ello, predisposición hacia el endeudamiento público. El crecimiento del gasto público y de la deuda estatal es en general superior al aumento de los ingresos corrientes. Situación que genera proclividad al déficit fiscal. Se aprecia inclinación a ejercer grandes erogaciones públicas (programas y proyectos trascendentales) con tendencia a ser financiadas con recursos del crédito, propiciando la disminución del esfuerzo fiscal, es decir, pérdida en la capacidad para

256 EDUARDO LORA. "*CUSIANA Y LA POLÍTICA MARCORECONÓMICA*" en *CUSIANA: RIESGOS Y POSIBILIDADES* en *REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA* de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. No. 246. CGR, Bogotá, 1994. P. 13.

originar recursos propios. Así, hay tendencia a generar deterioro en la situación fiscal. Se ha comprobado que en épocas de bonanzas se genera situación propicia para incrementar el déficit fiscal o pasar de situación de superávit a déficit. Escenario polémico, que se ilustra con los efectos sobre la hacienda pública mexicana por causa de hallazgos de hidrocarburos hacia finales de la década de los años setenta: Principalmente, el excesivo aumento del crédito y del gasto público[257].

El incremento de ingresos corrientes se produce mediante regalías (rentas contractuales), relativas a beneficios del proceso productivo (participación en inversión directa de empresas estatales) y tributos (impuestos a exportación y exploración). Estas fuentes de ingresos son generadas en su totalidad cuando el bien objeto de bonanza es obtenido con presencia activa del Estado. Si el bien es logrado por los particulares el gobierno mejora sus ingresos en esencia mediante tributos.

El incremento del gasto público emanado de la bonanza dirige gran proporción de recursos hacia inversiones poco eficientes, gigantescas y no esenciales. Se ejerce menor productividad en el sector público consolidado y predisposición al malgasto. Hay propensión a transferir altas y onerosas cargas hacia generaciones futuras, por efecto del mayor grado de endeudamiento y por la incorporación de proyectos ambiciosos. Asimismo, se incrementan las disponibilidades de empleo en el sector estatal, pero con el reparo de ser poco productivos. Los efectos en relación con las finanzas del Estado, tienen peso mayor cuando el producto objeto de bonanza es de propiedad o controlado por el Estado. Es mayor en el caso de bonanza petrolera que en bonanza cafetera, al hacer referencia a la economía colombiana.

En algunos países en condiciones de bonanza, como *Venezuela*, *Emiratos Árabes* o *Arabia Saudita*[258], se han generado condiciones proclives para que el Estado asuma a través de subsidios gran parte de los bienes y servicios esenciales para la comunidad, como servicios públicos, gasolina, transporte, educación, salud, alimentos, vivienda, entre otros consumos básicos de la canasta familiar. Así, preocupan las tendencias que generan estas políticas públicas en hábitos y costumbres de sus ciudadanos, dado que estimulan el ocio y desincentivan los esfuerzos. Preocupa el proceder que puedan asumir los habitantes cuando la situación de *boom* se extinga y se deban desmontar los *estímulos* provistos. Sirve de ilustración el caso de *Venezuela*, durante el último gobierno de *Carlos Andrés Pérez*, en el que la supresión y corte de subsidios e incentivos generaron malestar, lo que propició escenario de anarquía[259].

Para evitar efectos nocivos por la entrada masiva de divisas, que al ser convertidas en moneda nacional generan las nefastas secuelas anteriormente examinadas, algunos países han optado por constituir fondos soberanos por consistentes en reservas financieras que pretenden cumplir con propósitos de reglas fiscales, orientadas a evitar riesgos de inestabilidad económica y resolver algunos problemas estructurales de sus propias economías, como atender deficiencias en el sistema de pensiones, asegurar amortizaciones de su deuda pública y privada, inmovilizar recursos financieros para evitar el aumento excesivo de la base monetaria, resolver problemas presentes o futuros de sectores económicos específicos. Se destacan en especial la constitución de fondos en países como *Rusia*, *Turquía*, *Noruega*,

---

257 ROSARIO GREEN. *LECCIONES DE LA DEUDA EXTERNA DE MÉXICO DE 1973 A 1997: DE ABUNDANCIAS Y ESCASECES*. Fundación Colosio & Fondo de Cultura Económica, *México 1998*. MIGUEL ÁNGEL GRANADOS CHAPA. *LA BANCA NUESTRA DE CADA DÍA*. Océano, México, 1982. RUDIGER DORNBUSCH. "*MÉXICO: ESTABILIZACIÓN, DEUDA Y CRECIMIENTO*" en *TRIMESTRE ECONÓMICO*. Vol. 63, no. 250. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. Pp. 921-982. ALBERT O. HIRSCHMAN. "*LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO: SIETE EJERCICIOS EN RETROSPECTIVA*" en *TRIMESTRE ECONÓMICO*. Vol. 63, no. 250. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. Pp. 881-919.

258 MOISÉS NAIM Y RAMÓN PIÑANGO. *EL CASO DE VENEZUELA: UNA ILUSIÓN DE ARMONÍA*. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, 1988. ALEJANDRA GALINDO. "*LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA COMO ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ARABIA SAUDITA*" en *INTERSTICIOS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO*: *ALGUNOS CASOS DE ASIA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA* de ROMER CORNEJO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2006. Pp. 333-360. ABIR MORDECHAI. *SAUDI ARABIA: GOVERNMENT, SOCIETY AND THE GULF CRISIS*. Rutledge, London, 1993. IBRAHIM AL ABED Y PETER HELLYER. *UNITED ARAB EMIRATES: A NEW PERSPECTIVE*. Trident Press, London, 2001. MICHAEL L. ROSS. *THE OIL CURSE: HOW PETROLEUM WEALTH SHAPES THE DEVELOPMENT OF NATIONS*. Princeton University Press, Princeton, 2012.

259 RÓMULO BETANCOURT. *VENEZUELA, POLÍTICA Y PETRÓLEO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1956. MANUEL CABALLERO. *LA CRISIS DE LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA (1903-1992)*. Alfadil, Caracas, 2007. MOISÉS NAIM Y RAMÓN PIÑANGO. *EL CASO DE VENEZUELA: UNA ILUSIÓN DE ARMONÍA*. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, 1988. DANIEL CHARLES HELLINGER. *VENEZUELA. TARNISHED DEMOCRACY*. Series Nations of contemporary Latin America. Westview Press, Oxford, 1991.

Canadá, *Chile*, *Kuwait*, *Australia*, entre muchos otros. Inspirados en esta filosofía diferentes gobiernos de *Colombia* han impulsado variados fondos estabilizadores y de desarrollo, se resaltan: Fondo de ahorro y estabilización macroeconómica y fiscal, fondo de ahorro y estabilización regional, fondo de ahorro y estabilización petrolera (*FAEP*), fondo de fiscalización minera, fondo nacional de estabilización de precios de combustibles, sistema general de regalías (reemplazó al extinto fondo nacional de regalías), fondo especial cuota de fomento, fondo nacional de esmeraldas, otros fondos mineros, fondo nacional del café, otros fondos sectoriales agropecuarios, fondos de estabilización de precios (*FEP*), diversos fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios, varios fondos de estabilización para fomento de la exportación de productos primarios, fondo de pensiones de entidades territoriales. Algunos de ellos entraron en proceso de liquidación.

2.2 EFECTOS SOBRE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA RIQUEZA

También la *enfermedad holandesa* tiene repercusiones sobre la distribución del ingreso y de la riqueza, en consideración a que los abundantes recursos provenientes de situación de bonanza se asignan entre el sector privado y el Estado, y en ambos casos se transfieren a las diferentes esferas sociales. Si el sector público percibe amplia proporción de estos caudales, no hay tendencia a ejercerse efectos excesivos sobre la concentración de la riqueza y de los ingresos, siempre y cuando el Estado los oriente hacia el desarrollo económico y social, lo que es más factible en entornos de bonanzas petroleras, controladas por el Estado. De forma paradójica, si los recursos provenientes de la bonanza en su mayoría son de índole particular, habría propensión a efectos nocivos sobre la distribución del ingreso y de la riqueza, caso propicio en las bonanzas producidas por mayor precio internacional de producto básico, como ocurre con el café[260].

La aplicación de impuestos a las exportaciones de productos básicos busca, en gran medida, la intención de evitar la concentración de riqueza e ingresos. Sobre este particular se refirieron *Enrique Low Murtra* y *Jorge Gómez Ricardo* en su texto *Política Fiscal*, al precisar variados objetivos de este instrumento de la política fiscal. Al respecto, expresaron: "En el caso colombiano los gravámenes a las exportaciones tienen objetivos variados. Aunque buscan la diversificación de exportaciones, tienen otros fines económicos igualmente importantes, tales como resolver problemas de estabilización económica interna, contribuir al manejo de los mercados internacionales del café, evitar la concentración de los recursos provenientes de las exportaciones cafeteras, promover inversiones y obras para el desarrollo económico y social en las zonas cafeteras, constituir fondos para el financiamiento oportuno de las cosechas, servir como elemento básico para el cumplimiento de los pactos internacionales, entre otros"[261].

En efecto, al incrementarse los precios internacionales del café en forma exorbitante, la autoridad económica dispone de tres opciones: 1) Mantener el precio interno, que origina ganancias extraordinarias para grupo de exportadores privados selecto y reducido, suscitando consecuentes incidencias indeseadas desde la óptica de la equidad y la justicia social. 2) Aumentar el precio interno, que permite entrada masiva de recursos económicos, con consecuentes efectos inflacionarios. 3) Para evitar la dimensión de estas secuelas, participa el Estado con impuestos a las exportaciones de café.

De estas tres opciones la que tendría apreciables efectos redistributivos de forma directa sería la de elevar

260 RICHARD M. AUTY. *SUSTAINING DEVELOPMENT IN MINERAL ECONOMIES: THE RESOURCE CURSE THESIS*. Routledge, London, 1993. CEPAL. *EQUIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: UN ENFOQUE INTEGRADO* en *LIBROS DE LA CEPAL*. no. 32. CEPAL, Santiago de Chile, 1996. CEPAL. *EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA*. CEPAL, Santiago de Chile, 2000, disponible en [http://www.eclac.org/]. ARNOLD HARBERGER. "*EL MANEJO DE LOS INGRESOS FISCALES PRODUCIDOS POR LA BONANZA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, No. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 87-91. ARNOLD HARBERGER. "*LECCIONES DE EXPERIENCIAS CON BONANZA PETROLERA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, No. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 191-196. SAÚL PINEDA HOYOS. "*APERTURA ECONÓMICA Y EQUIDAD: LOS RETOS DE COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA*" en *BIBLIOTECA VIRTUAL LUIS ÁNGEL ARANGO* [http://www.banrepcultural.org]. JEAN-PHILIPPE STIJNS. *NATURAL RESOURCE ABUNDANCE AND HUMAN CAPITAL ACCUMULATION* en *WORLD DEVELOPMENT*. Vol. 34, No. 6. Elsevier, Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 2006. Pp. 1060-1083.

261 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE G*ÓMEZ* RICARDO. *POLÍTICA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. Pp. 193, ss.

el precio de la carga de café (incremento del precio interno), medida que favorecería en gran medida a los caficultores, familias campesinas, pero el argumento que se suele aducir para no ejercer este tipo de acción, son los efectos nefastos que tendría sobre la estabilidad por razón del crecimiento exagerado de la base monetaria. Otra posibilidad de generar equidad de manera indirecta es recaudando el Estado gran parte de estos excedentes, a través del impuesto a las exportaciones, siempre y cuando proporción importante de estos recursos se destinen a gasto social, mejora de la condiciones de vida de la población menos favorecida de la sociedad.

2.3 EFECTOS SOBRE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

Asimismo, la *enfermedad holandesa* genera implicaciones sobre la estabilidad económica. La bonanza externa podría originar tres tipos de incidencias desde el punto de vista de la estabilización económica: Efectos monetarios y sobre la inflación, repercusiones sobre el empleo y consecuencias sobre la balanza de pagos[262].

La situación de *boom* repercute de manera súbita e inmediata sobre el incremento excesivo sobre las reservas internacionales, que al ser monetizadas o convertidas en moneda nacional genera crecimiento exagerado de la base monetaria, con secuelas inflacionarias. Estas circunstancias conducen a la famosa situación denominada comúnmente inflación importada. A este respecto, se refirieron *Enrique Low Murtra* y *Jorge Gómez Ricardo*, al analizar el caso concreto de la bonanza cafetera colombiana de la década de los años setenta. Esbozaron: "Si los precios internacionales del café son demasiado altos ocasionan incremento sustancial en la demanda interna, con presiones inflacionarias peligrosas, pues aumentan el ingreso de numerosas familias productoras..."[263].

La magnitud del crecimiento del dinero en circulación proveniente del sector externo es difícil de esterilizar por el banco central o la autoridad monetaria mediante la emisión de papeles en el mercado abierto, con los que se pretende ejercer efectos contraccionistas. Otro mecanismo disponible es aumentar los requerimientos de reservas bancarias -encajes-, pero éstos asimismo son ineficaces, tienen efecto menor porque no operan de forma directa sobre la base monetaria, sino que inciden sólo reduciendo el multiplicador bancario, que tiene repercusiones menos drásticas. Igualmente, se puede recurrir a reducir los préstamos del banco central al sector financiero en su función de banco de bancos, es decir, restringir los créditos a través de la ventanilla de descuento, lo que podría originar contracción monetaria atenuando también la velocidad del dinero; sin embargo, en esta ocasión lo más probable es que el sistema financiero no tenga que recurrir a los empréstitos de la ventanilla de descuento, en razón de la disponibilidad en la sociedad de amplias proporciones de recursos económicos. Buena medida para evitar las tendencias inflacionarias es dirigir gran parte de los recursos recibidos por el Estado a la cancelación de deuda pública externa o con el banco central, donde sea factible este último esquema de endeudamiento estatal. Estas acciones evitarían la monetización de las divisas internacionales. Otra opción que se ha ventilado

262 RICHARD M. AUTY. *SUSTAINING DEVELOPMENT IN MINERAL ECONOMIES: THE RESOURCE CURSE THESIS*. Routledge, London, 1993. ARNOLD HARBERGER. "*EL MANEJO DE LOS INGRESOS FISCALES PRODUCIDOS POR LA BONANZA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, no. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 87-91. ARNOLD HARBERGER. "*LECCIONES DE EXPERIENCIAS CON BONANZA PETROLERA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, no. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 191-196. ARMANDO MONTENEGRO. "*LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS DE LAS BONANZAS COLOMBIANAS*" en *CUSIANA: UN RETO DE POLÍTICA ECONÓMICA* de ARMANDO MONTENEGRO (editor). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1994. SANTIAGO MONTENEGRO, RODRIGO SUESCÚN Y RENATA PARDO. "*PETRÓLEO, VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA Y POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN*" en *DOCUEMTOS CEDE*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2001, disponible en [http://www.cid.harvard.edu]. MARTHA CELINA RESTREPO ALZATE. "*LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA 1970-1998*". Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2002. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. *LECTURAS DE ECONOMÍA CAFETERA*. Tercer Mundo-FEDESARROLLO, Bogotá, 1987. ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. *EL COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL CAFÉ*. Fondo Cultural Cafetero-FEDESARROLLO, Bogotá, 1993. JOHN CUDDINGTON. "*BONANZA DE PRODUCTOS BÁSICOS, ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA Y REFORMA COMERCIAL EN COLOMBIA*" en *ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA* del DEPARTAMENTO DE INVESTIOGACIONES ECONÓMICAS del BANCO DE LA REPÚBLICA. No. 10. Banco de la República, Bogotá 1986. ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA. "*CICLOS ECONÓMICOS EN COLOMBIA: BONANZA Y RECESIÓN*" en *NOTAS FISCALES*. No. 11. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 2011.

263 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE G*ÓMEZ* RICARDO. *POLÍTICA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986. P. 196.

es invertir en el exterior los recursos captados.

Los efectos inflacionarios podrían ser mayores en bonanza en poder del sector privado, que en la controlada por el Estado. También, la duración de la bonanza podría incidir en la magnitud de la inflación, siendo más preocupante la bonanza permanente que la coyuntural o temporal.

John Cuddington analizó con detalle los efectos sobre la inflación y los medios de pago en situación de boom externo. Recurrió a la experiencia colombiana con motivo de la bonanza cafetera de la década de los años setenta. Enunció: "La bonanza de 1976-1980 trajo consigo gran mejora en la balanza de pagos, pasando de modesto déficit de 2,8% del PIB en 1974 a superávit que alcanzó el 2,3% del PIB en 1977... La bonanza cafetera dio lugar a incremento masivo de las reservas internacionales. El gran aumento de las reservas permitido por la autoridad monetaria colombiana condujo a efectos inflacionarios... Durante la bonanza de 1976-1980, el país experimentó resurgimiento temporal de su tasa de inflación en relación con las tasas que predominaban en el resto del mundo... La inflación colombiana medida por el índice de precios al consumidor (IPC) fue de 33,1% en 1977, año en que los precios del café llegaron al máximo. En cambio, la inflación mundial fue de sólo 11,3% en el mismo año... Se ve claramente la diferencia de tendencia de la inflación en relación con el del resto del mundo, al ampliarse durante los años de bonanza"[264].

También la situación de *boom* puede propiciar preocupante contexto caracterizado por amplio grado de desempleo. Propicio en escenarios con la presencia de salarios rígidos, que no les permite adaptarse a las condiciones del entorno dinámico originado por el sector externo y cuando existe régimen salarial con presencia de altas cargas laborales, que otorgan amplias gratificaciones a los trabajadores (subsidios, cesantías, primas, jubilación precoz, variación periódica de salarios acorde con cambios en los precios, etc.), de tal forma que no se dispone de sistema de salario integral. Los trabajadores gozan de fortalezas, que les permiten disponer amplia injerencia sobre la ocupación. No existe flexibilidad en el mercado laboral, repercutiendo en el entorno general de la economía.

No obstante, el deterioro en las actividades manufactureras y agropecuarias diferentes al producto que origina la bonanza, atenúa las opciones de empleo en la economía, discutidas antes. Asimismo, la variación en la relación de precios entre bienes transables y no transables y la apreciación de la tasa de cambio real permitirá mayor salario real en la producción de bienes transables en relación con los no comerciables. La mayor expansión de actividades no transables podrá generar opciones de trabajo, en especial originados por el Estado, pero son opciones de ocupación coyunturales. El efecto final sobre el empleo dependerá de la magnitud en la reducción del salario en actividades no transables, de tal forma que sean propicias para incorporar en estos procesos productivos a los trabajadores que no asimila la producción de bienes transables, manteniendo su condición de cesantes. En todo caso, existe proclividad al deterioro del salario real.

Israel Fainboin analizó con detalle las incidencias que se podrían generar sobre el empleo por ocasión de la presencia de situación de bonanza. Al respecto planteó: "Cuando los salarios y precios domésticos no se ajustan instantáneamente al boom puede resultar desempleo, dependiendo entre otras cosas del grado de indexación de salarios... En efecto, como consecuencia de la reasignación de recursos, se pueden producir efectos adicionales sobre el empleo con la bonanza. La apreciación de la tasa de cambio, dado un salario real en términos del IPC (índice de precios al consumidor), implicará salario real más alto en términos de bienes comerciables y más bajo en términos de no comerciables. El efecto, el empleo dependerá de si el salario real en términos de bienes no transables cae lo suficiente para absorber los trabajadores de transables despedidos. Esto dependerá de la ponderación que tengan los bienes transables y no transables en el IPC y de las elasticidades de demanda de trabajo con respecto de los salarios reales de cada sector... Los países latinoamericanos que poseen alta participación de bienes no transables en el IPC y en los cuales los sectores no transables son altamente intensivos en capital, probablemente verán

264 JOHN CUDDINGTON. "*BONANZA DE PRODUCTOS BÁSICOS, ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA Y REFORMA COMERCIAL EN COLOMBIA*" en *ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA* del DEPARTAMENTO DE INVESTIOGACIONES ECONÓMICAS del BANCO DE LA REPÚBLICA. No. 10. Banco de la República, Bogotá 1986.

crecer el desempleo con el boom..."[265].

La situación de bonanza tiene repercusiones sobre la balanza de pagos, en especial por el efecto de apreciación sobre la tasa de cambio real, analizado antes, que permite reducir las exportaciones y la producción de actividades no objeto del boom. Además, se generan variadas situaciones que pueden repercutir sobre la situación de la balanza de pagos. Existe propensión al superávit en la balanza comercial, por los cuantiosos recursos derivados de la venta de la mercancía que origina la situación de bonanza. También hay proclividad al déficit en la balanza comercial, sin incorporar al bien causante de la bonanza, pero en menor magnitud que el anterior, por razón de la mayor tendencia a importar y por la reducción de las exportaciones de bienes transables diferentes al que genera la situación de boom. La balanza de capital podría afectarse positivamente, por razón de la mayor tendencia al endeudamiento externo público y privado, precisamente al aprovechar la situación favorable que se registra por motivo de la bonanza, dado que a países y personas es más factible prestarles cuando son ricos que cuando son pobres. Estas predisposiciones hacia el endeudamiento pueden ser mayores cuando se han experimentado dificultades de acudir al crédito en los mercados mundiales de capital en lapsos precedentes a la situación de bonanza. También por la entrada masiva de recursos hay susceptibilidad a generarse condiciones de avance económico, que podrían atraer capitales extranjeros, lo que se favorecería en inversión en especial si la bonanza se suscita por la industria extractiva.

En general, con la participación activa de la autoridad estatal, se podrían ejercer políticas públicas tendientes a hacer menos expedita y ágil la entrada de divisas, con el propósito de congelar recursos y ocasionar significativos rezagos inter-temporales. De esa forma, se esterilizan recursos para evitar efectos inflacionarios presentes y servir de ahorro para atender épocas futuras de escasez.

Al registrarse entorno de bonanza, la tendencia general de la balanza de pagos y específica de la balanza comercial es de superávit en magnitudes que podrían ser excesivas, y se propiciarían condiciones de *enfermedad holandesa*.

2.4 EFECTOS SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO

También la *enfermedad holandesa* afecta las condiciones del crecimiento económico[266]. Como se expresó, el escenario de bonanza externa incrementa el ingreso nacional, que propicia condiciones para generar mayores grados de consumo, ahorro, inversión y producción. Sobre el particular se genera situación de rivalidad o antagonismo entre consumir en mayores dimensiones, incurriendo en costos de oportunidad al no orientarse los recursos a actividades productivas, o ahorrar e invertir en magnitudes mayores, sin satisfacer gustos, preferencias y necesidades. Posiblemente, por los altos grados de ingresos obtenidos, se pueden ejercer las dos opciones sin entrar en competencia o arbitraje.

En bonanza controlada por el Estado es más factible regular los recursos obtenidos en exceso y dirigirlos hacia inversión productiva. La acción del Estado puede incidir para que la mayor cantidad de dinero disponible redunde en obras de infraestructura física y actividad productiva. No obstante, se corre el

265 ISRAEL FAINBOIN. "*LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL BOOM DE PRODUCTO DE EXPORTACIÓN Y LAS POLÍTICAS PARA MANEJARLO: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA*". Mimeógrafo. Contraloría General de la República, Bogotá, 1994. Pp. 6, ss.

266 RICHARD M. AUTY. *SUSTAINING DEVELOPMENT IN MINERAL ECONOMIES: THE RESOURCE CURSE THESIS*. Routledge, London, 1993. ARNOLD HARBERGER. "*EL MANEJO DE LOS INGRESOS FISCALES PRODUCIDOS POR LA BONANZA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, No. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 87-91. ARNOLD HARBERGER. "*LECCIONES DE EXPERIENCIAS CON BONANZA PETROLERA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 25, No. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994. Pp. 191-196. FRIEDRICH SCHNEIDER Y BETTINA HAMETNER. "*THE SHADOW ECONOMY IN COLOMBIA: SIZE AND EFFECTS ON ECONOMIC GROWTH*" en *WORKING PAPER*. No. 0703. Johannes Kepler University of Liz, Liz, 2007. Pp.1-39. PHILIP HIROSHI UENO. "*CAN DUTCH DISEASE HARM THE EXPORT PERFORMANCE OF BRAZILIAN INDUSTRY*?" en *SUMMER CONFERENCE 2010*. Imperial College London Business School, London, 2010. WARNER MAX CORDEN Y J. PETER NEARY. "*BOOMING SECTOR AND DEINDUSTRIALIZATION IN A SMALL OPEN ECONOMY*" en *THE ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 92, No. 368. Royal Economic Society, London, 1982. Pp. 825-848. WARNER MAX CORDEN. "*BOOMING SECTOR AND DUTCH DISEASE ECONOMICS: SURVEY AND CONSOLIDATION*" en *OXFORD ECONOMIC PAPERS*. Vol. 36, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 1984. SWEDER VAN WIJNBERGEN. "*THE OPTIMAL INVESTMENT AND CURRENT ACCOUNT REPONSE TO OIL PRICE SHOCKS UNDER PUTTY-CLAY TECHNOLOGY*" en *JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMICS*. Vol. 17, No. 1-2. World Bank, Washington, 1984. Pp. 139-147.

riesgo que gran parte de estos proyectos sean poco eficientes, que la capacidad instalada sea utilizada mínimamente o que sean sumamente ambiciosos, trasladando en exceso su pago a generaciones futuras. Cuando el sector privado es propietario o responsable del producto que origina la bonanza podría incurrirse en grandes grados de consumos, derrochándose los recursos y, así, dilapidaría la situación propicia para lograr mayor crecimiento económico, en especial por su carácter coyuntural, como sucedió con la bonanza cafetera colombiana de la década de los años setenta. Sin embrago, si se considera la racionalidad implícita de los empresarios, se supone que los recursos logrados por los particulares se orientarán a inversiones productivas.

Se ha comprobado en la práctica que en condiciones de *boom* del sector externo es mucho mayor el incremento del ingreso real bruto que el crecimiento del producto bruto, que es explicado por la alta propensión al consumo.

En bonanza privada y de carácter temporal es mayor el grado de ineficiencia en el uso de los recursos obtenidos, sirve de ilustración el boom cafetero, frente a bonanza cuya responsabilidad sea del Estado y de largo plazo, como sucede con los auges mineros. Las bonanzas cafeteras han sido dilapidadas en *Colombia*, se han invertido en actividades no relacionadas con la obtención de bienes transables, como acueductos, alcantarillados, electrificación, escuelas y centros de salud, que se han gestado en exclusivo para las zonas geográficas productoras del grano, dejando sin beneficios a otras áreas del país no productoras de café. Se han ejercido inversiones no productivas y se han orientado los recursos a actividades diferentes a las requeridas para impulsar la industria cafetera, como construcción de hoteles, edificaciones, ingenios azucareros, entidades financieras, transporte, entre otras aplicaciones fútiles y en beneficio de élites dominantes. No solo se han despilfarrado los recursos, sino que además se han generado efectos inequitativos.

Serían plausibles los logros si los excedentes de situación de *boom externo* se dirigieran a consolidar el ahorro productivo y la inversión, que se reflejarían en mayor estructura económica, como cimentar emporios industriales que permitan la expansión de la actividad productiva. De tal manera, que al abandonarse la situación de superávit externo, se pueda disponer de infraestructura que permita suplir el espacio dejado por el producto que abandona la situación de bonanza con la presencia de otros productos transables en los mercados mundiales.

BIBLIOGRAFÍA

ABBIGAIL J. CHIODO Y MICHAEL T. OWYANG. CASE STUDY OF A CURRENCY CRISIS: THE RUSSIAN DEFAULT OF 1998 en FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS REVIEW. Vol. 84, No. 6. Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 2002.

ABIR MORDECHAI. SAUDI ARABIA: GOVERNMENT, SOCIETY AND THE GULF CRISIS. Rutledge, London, 1993.

ADAM SMITH. INDAGACIÓN A CERCA DE LA NATURALEZA Y CAUSA DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961.

ADAM SMITH INSTITUTE. PRIVATIZATION WOLDWIDE. Adam Smith Institute, London, 1986.

ADOLFO FIGUEROA. "DESARROLLO AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "A SIMPLE MODEL OF EMPLOYMENT" en ECONOMIC JOURNAL. Royal Economic Society, London 1961.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "A SIMPLE MODEL OF EMPLOYMENT, MONEY AND PRICES IN A GROWING ECONOMY" en ECONOMICA. Vol. 28, No. 112. Wiley, New Jersey, 1961.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "EMPLOYMENT, INFLATION AND GROWTH" en ECONOMICA. Vol. 29. No. 113. London School of Economics and Political Science, London, 1962.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "LA RELACIÓN ENTRE EL PARO Y LA TASA DE LOS SALARIOS" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MÜELLER. CECSA, Barcelona, 1974.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "STABILISATION POLICY AND THE TIME-FORM OF LAGGED RESPONSES", ECONOMIC JOURNAL. Vol. 67, No. 266. Royal Economic Society, London 1957.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS. "STABILISATION POLICY IN A CLOSED ECONOMY" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 64. No. 254. Royal Economic Society, London, 1954.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILLIPS. "THE RELATION BETWEEN UNEMPLOYMENT AND THE RATE OF CHANGE OF MONEY WAGE RATES IN THE UNITED KINGDOM: 1861-1957" en ECONOMICA. Vol. 25, London School of Economics and Political Science, London, 1958.

ALBAN WILLIAM HOUSEGO PHILIPS Y ROBERT LEESON. A. W. H. PHILLIPS: COLLECTED WORKS IN CONTEMPORARY PERSPECTIVE. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

ALBERT O. HIRSCHMAN. "LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO: SIETE EJERCICIOS EN RETROSPECTIVA" en TRIMESTRE ECONÓMICO. Vol. 63, No. 250. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

ALDO FERRER. HECHOS Y FICCIONES DE LA GLOBALIZACIÓN. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

ALEJANDRA GALINDO. "LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA COMO ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ARABIA SAUDITA" en INTERSTICIOS DE LA DEMOCRACIA Y EL AUTORITARISMO: ALGUNOS CASOS DE ASIA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA de ROMER CORNEJO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2006.

ALEJANDRO JUSTINIANO Y BRUCE PRESTON. "SMALL OPEN ECONOMY DSGE MODELS: SPECIFICATION, ESTIMATION AND MODEL FIT". IMF policy, Columbia University, New York, 2004.

ALEX CUKIERMAN. INFLATION, STAGFLATION, RELATIVE PRICES, AND IMPERFECT INFORMATION. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

ALFREDO ERIC CALCAGNO. LA PERVERSA DEUDA - RADIOGRAFÍA DE DOS DEUDAS PERVERSAS CON VÍCTIMAS DIFERENTES: LA DE ERÉNDIRA CON SU ABUELA DESALMADA Y LA DE AMÉRICA LATINA CON LA BANCA INTERNACIONAL. Legasa, Buenos Aires, 1988.

ALONSO AGUILAR MONTEVERDE. GLOBALIZACIÓN Y CAPITALISMO. Plaza & Janés, México, 2002.

ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA. "CICLOS ECONÓMICOS EN COLOMBIA: BONANZA Y RECESIÓN" en NOTAS FISCALES. No. 11. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 2011.

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ. POLÍTICA MONETARIA: FUNDAMENTOS Y ESTRATEGIAS. Paraninfo, Madrid, 2003.

ANDRÉS FERNANDO RUIZ. "LA CRISIS ARGENTINA Y EL EFECTO TANGO" en GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y APERTURA ECONÓMICA. 2001. [www.gestiopolis.com]

ANNE ROMANIS BRAUN. "INFLACIÓN Y ESTANFLACIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL" en FINANZAS Y DESARROLLO. No. 3. DNP, Bogotá, septiembre, 1976.

ANTHONY DOWNS. AN ECONOMIC ANALYSIS OF DEMOCRACY. Harper Collins & Row, New York, 1957.

ANTHONY DOWNS. "TEORÍA ECONÓMICA DE LA ACCIÓN POLÍTICA EN UNA DEMOCRACIA" en DIEZ TEXTOS BÁSICOS DE CIENCIA POLÍTICA. Ariel, Madrid, 1992 [ANTHONY DOWNS. "AN ECONOMIC THEORY OF POLITICAL ACTION IN A DEMOCRACY" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 65, No. 2. Universidad de Chicago, Chicago, 1957].

ANTONIO ARGANDOÑA RÁMIZ. LA TEORÍA MONETARIA MODERNA: DE KEYNES A LA DÉCADA DE LOS 80. Ariel, Barcelona, 1981.

ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ. "DIEZ AÑOS DEL TLCAN: UNA VISIÓN AL FUTURO" en ECONOMÍA UNAM. Vol. 1 No. 3. UNAM, México D. F., 2004.

ARMANDO MONTENEGRO. "LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS DE LAS BONANZAS COLOMBIANAS" en CUSIANA: UN RETO DE POLÍTICA ECONÓMICA de ARMANDO MONTENEGRO. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1994.

ARNOLD HARBERGER. "EL MANEJO DE LOS INGRESOS FISCALES PRODUCIDOS POR LA BONANZA" en REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO. Vol. 25, No. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994.

ARNOLD HARBERGER. "LECCIONES DE EXPERIENCIAS CON BONANZA PETROLERA" en REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO. Vol. 25, No. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994.

ARNOLD HARBERGER. "EL MANEJO DE LOS INGRESOS FISCALES PRODUCIDOS POR LA BONANZA" en REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO. Vol. 25, No. 2. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1994.

ARTHUR BETZ LAFFER. "THE ELLIPSE: AN EXPLICATION OF THE LAFFER CURVE IN A TWO-FACTOR MODEL" en "THE FINANCIAL ANALYST'S GUIDE TO FISCAL POLICY" de VICTOR CANTO, CHARLES KADLEC Y ARTHUR BETZ LAFFER. Greenwood Press, New York, 1986.

ARTHUR BETZ LAFFER. "THE LAFFER CURVE: PAST, PRESENT AND FUTURE". No. 1765. Heritage Foundation Backgrounder, Washington, 2004.

ARTHUR BETZ LAFFER. "TRADING POLICY OUTLOOK: INDUSTRIAL POLICY AND INTERNATIONAL TRADE" en CONTEMPORARY STUDIES IN ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS. Volume 62. JAI Press, London, 1992.

ARTHUR BETZ LAFFER Y EUGENE F. FAMA. "THE NUMBER OF FIRMS AND COMPETITION" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Volume 62, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1972.

ARTHUR CECIL PIGOU. A STUDY IN PUBLIC FINANCE. MacMillan, London, 1951.

ARTHUR CECIL PIGOU. THE ECONOMICS OF WELFARE. MacMillan, Londres, 1932.

ARTHUR CECIL PIGOU. THE POLITICAL ECONOMY OF WAR. MacMillan, New York, 1921.

ARTHUR CECIL PIGOU. WEATH AND WELFARE. MacMillan, Londres, 1912.

ARTURO GUILLÉN ROMO. "ARGENTINA: EFECTO TANGO" en REVISTA COMERCIO EXTERIOR. Vol. 50, No. 7. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 2000.

BAHMAN ABDOLHAMIDZADEHA, TASNEEM ABBASIB, D. RASHTCHIANA, S. A. ABBAS. "A NEW METHOD FOR ASSESSING DOMINO EFFECT IN CHEMICAL PROCESS INDUSTRY" en

JOURNAL OF HAZARDOUS MATERIALS. Vol. 182, Nos. 1-3. Elsevier, New York, 2010.

BANCO DE LA REPÚBLICA. "BALANZA CAMBIARIA: DEFINICIÓN, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE en REPORTES DEL EMISOR". No. 47. Bogotá, abril de 2003. [BANCO DE LA REPÚBLICA. "BALANZA CAMBIARIA: DEFINICIÓN, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN RECIENTE". http://www.banrep.gov.co].

BANCO DE LA REPÚBLICA. "ESTADÍSTICAS MONETARIAS" EN REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Volumen LXXXVI, No. 1034. Banco de la República, Bogotá, marzo de 2004. [BANCO DE LA REPÚBLICA. "REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA: ESTADÍSTICAS MONETARIAS". http://www.banrep.gov.co].

BANCO DE LA REPÚBLICA. "ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC)" [http://www.banrep.gov.co].

BANCO DE LA REPÚBLICA. "M1: MEDIOS DE PAGO" [http://www.banrep.gov.co].

BANCO DE LA REPÚBLICA. "¿QUÉ ES EL ÍNDICE DE PRECIOS DEL PRODUCTOR (IPP)?" [http://www.banrep.gov.co].

BANCO MUNDIAL. "COLOMBIA: PUBLIC SECTOR EXPENDITURE REVIEW" en REPORT No. 7891-CO. BIRF, Washington, 15 de enero de 1991.

BANCO MUNDIAL. "INFLACIÓN, ÍNDICE DE DEFLACIÓN DEL PIB (% ANUAL)" [http://datos.bancomundial.org].

BERTIL GOTTHARD OHLIN. COMERCIO EXTERIOR Y POLÍTICA COMERCIAL. Aguilar, Madrid, 1948.

BERTIL GOTTHARD OHLIN. COMERCIO INTERREGIONAL E INTERNACIONAL. OIKOS-TAU, Barcelona, 1971 [BERTIL GOTTHARD OHLIN. INTERREGIONAL AND INTERNATIONAL TRADE. Harvard University Press, Cambridge, 1933].

BERTIL GOTTHARD OHLIN. SOME INSUFFICIENCIES IN THE THEORIES OF INTERREGIONAL ECONOMIC RELATIONS. Princeton University Press, Princeton, 1979.

BRIAN PINTO, EVSEY GURVICH Y SERGEI ULATOV. LECCIONES DE LA CRISIS RUSA DE 1998 Y RECUPERACIÓN. Banco Mundial, Washington, 2004. [BRIAN PINTO, EVSEY GURVICH Y SERGEI ULATOV. LESSONS FROM THE RUSSIAN CRISIS OF 1998 AND RECOVERY en IN MANAGING ECONOMIC VOLATILITY AND CRISES: A PRACTITIONER'S GUIDE de JOSHUA AIZENMANAND Y BRIAN PINTO. Cambridge University Press, Cambridge, 2004].

CARLOS ÁLVAREZ. "LA DIFERENCIA ENTRE UN MONEY MARKET ACCOUNT Y UN MONEY MARKET FUND" [http://www.alvarezcoaching.com/].

CARLOS MARICHAL. HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA. Alianza, Madrid, 1988.

CARLOS SALINAS DE GORTARI. MÉXICO: UN PASO DIFÍCIL A LA MODERNIDAD. Plaza & Janés, México D. F., 2000.

CEPAL. EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA. CEPAL, Santiago de Chile, 2000, disponible en [http://www.eclac.org/].

CEPAL. EQUIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: UN ENFOQUE INTEGRADO en LIBROS DE LA CEPAL. No. 32. CEPAL, Santiago de Chile, 1996.

CELSO FURTADO. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janes, Bogotá, 1982.

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO [http://catalogo.uniandes.edu.co].

CÉSAR EDUARDO JIMÉNEZ CALDERÓN. SÍNTESIS DE LAS RELACIONES ENTRE AGREGADOS ECONÓMICOS. Universidad César Vallejo, Trujillo (Perú), 2013.

CHAIM 'VIVIAN' HERZOG. LA GUERRA DEL YOM KIPPUR. Inédita, Barcelona, 2004.

CHRISTIAN DELVOSALLE. DOMINO EFFECTS PHENOMENA: DEFINITION, OVERVIEW AND CLASSIFICATION en FIRST EUROPEAN SYMP: ON DOMINO EFFECTS. Leuven, Bélgica. 1996.

CHRISTIAN DELVOSALLE, CECILE FIEVEZ Y F. BENJELLOUN. DEVELOPMENT OF A

METHODOLOGY FOR THE IDENTIFICATION OF POTENTIAL DOMINO EFFECTS en SEVESO INDUSTRIES. Proceedings 9th International Symposium on Loss Prevention and Safety Promotion in the Process Industries. Vol. 3. Barcelona, 1998.

CHRISTOPHER GRESOV, HEATHER A. HAVEMAN Y TERESA A. OLIVA. "ORGANIZATION DESIGN, INERTIA AND DYNAMICS OF COMPETITIVE RESPONSE" en ORGANIZATION SCIENCE. Vol. 4, No. 2. University of Maryland, Baltimore, 1993.

COMISIÓN ECONÓMICA EUROPEA. "COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: BALANCE DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR". Comisión Europea, Bruselas, 2014. [http://ec.europa.eu].

COMISIÓN ECONÓMICA EUROPEA. "ESTRATEGIA PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR". Comisión Europea, Bruselas, 2010, disponible en: [http://ec.europa.eu].

CRISIS HIPOTECARIA: LAS 5 CLAVES DE LA GRAN TRAMPA BANCARIA, 2012 [http://www.ayudaeficaz.es].

DANIEL CHARLES HELLINGER. VENEZUELA: TARNISHED DEMOCRACY. Series Nations of contemporary Latin America. Westview Press, Oxford, 1991.

DAVID ANTHONY VINES, JAN MARIAN MACIEJOWSKI Y JAMES EDWARD MEADE. DEMAND MANAGEMENT (ROUTLEDGE REVIVALS): STAGFLATION. Taylor & Francis Group, London, 2012.

DAVID GOLDSWORTHY. "MACLEOD, IAIN NORMAN (1913-1970)" en OXFORD DICTIONARY OF NATIONAL BIOGRAPHY. Oxford University Press, Oxford, 2004.

DAVID LAIDLER. LA DEMANDA DE DINERO: TEORÍAS Y EVIDENCIA EMPÍRICA. Antoni Bosch, Barcelona, 1980.

DAVID MEYER WESSEL. "CENTRAL BANKING AFTER THE GREAT RECESSION: LESSONS LEARNED AND CHALLENGES AHEAD". Brookings Institution, Washington, 2014.

DAVID MEYER WESSEL. "LOS RIESGOS QUE ACARREA EL PLAN DE RESCATE FINANCIERO" en WALL STREET JOURNAL. Dow Jones & Company, New York, 2009. [http://socialismo-o-barbarie.org].

DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

DAVID ROMER. ADVANCED MACROECONOMICS. McGraw-Hill, New York, 1996.

DAVID ROMER. "KEYNESIAN MACROECONOMICS WITHOUT THE LM CURVE" en JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES. Vol. 14, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1981.

DAVID ROMER. "ROSEN AND QUANDT'S DISEQUILIBRIUM MODEL OF THE LABOR MARKET: A REVISION" en REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS. Vol. 63, No. 1. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1981.

DENNIS C. MÜELLER. PUBLIC CHOICE III. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

DENNIS C. MÜELLER. THE POLITICAL ECONOMY OF GROWTH. Yale University Press, New York, 1983.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. "GRAN ENCUESTRA INTEGRADA DE HOGARES" [http://www.dane.gov.co].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. "ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR" [http://www.dane.gov.co].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. METODOLOGÍA DE LA BASE 2005. DANE, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, Bogotá, 2010.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. METODOLOGÍA DE LA MATRIZ INSUMO-PRODUCTO 2005. DANE, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, Bogotá, 2012.

DEUTSCHE BUNDESBANK. "INFORME MENSUAL". Año 31, No. 2. Bundesbank, Frankfurt, febrero, 1979.

"DINERO. CUENTAS MONEY MARKET... ¿CÓMO FUNCIONAN?" [http://dinero.univision.com/].

DIONISIO DIAS CARNEIRO Y ROGERIO LADEIRA FURQUIM WERNECK. "DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y AJUSTE FISCAL" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. EVALUACIÓN DE LOS AJUSTES POR INFLACIÓN: DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN. Misión del Fondo Monetario Internacional. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1995. Mimeógrafo.

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES. LA TRIBUTACIÓN DE LA RENTA PROVENIENTE DE LOS NEGOCIOS Y DEL CAPITAL EN COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1986.

DOMINGO FELIPE MAZA ZABALA. ENSAYOS SOBRE LA DOMINACIÓN Y LA DESIGUALDAD. Plaza & Janes, Bogotá, 1984.

DUNCAN MADSEN PIRIE. 101 GREAT PHILOSOPHER: MARKERS OF MODERM THOUGHT. Continuum Int. Pub. Group, London, 2009.

DUNCAN MADSEN PIRIE. DISMANTLING THE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION. National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985.

DUNCAN MADSEN PIRIE. ECONOMICS MADE SIMPE: HOW MONEY, TRADE AND MARKETS REALLY WORK. Harriman House, London, 2011.

DUNCAN MADSEN PIRIE. THINK THANK: THE STORY OF THE ADAM SMITH INSTITUTE. Biteback, London, 2012.

ECONOMÍA Y FINANZAS. "¿QUÉ ES EL DINERO?: M0, M1, M2, M3 Y M4" [http://www.elblogsalmon.com].

EDEMAR LISBOA BACHA. "ON INERTIA AND CONFLICT: THE CRUZADO PLAN AND ITS CHALLENGE" en DISCUSSION PAPER 131. Universidad Católica de Río de Janeiro, Río de Janeiro, 1986.

EDUARD JAN BOMHOFF. INFLATION, THE QUANTITY THEORY AND RATIONAL EXPECTATIONS. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1980.

EDUARDO LORA. "CUSIANA Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA" en CUSIANA: RIESGOS Y POSIBILIDADES. REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA. No. 246. Contralorías General de la República, Bogotá, 1994.

EDUARDO LORA. TÉCNICAS DE MEDICIÓN ECONÓMICA: METODOLOGÍA Y APLICACIONES EN COLOMBIA. Alfaomega Colombiana, Bogotá, 2005.

EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "NON-CONVEXITIES IN QUANTITATIVE GENERAL EQUILIBRIUM STUDIES OF BUSINESS CYCLES". Staff Report 312. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 2003.

EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "THEORY AHEAD OF BUSINESS CYCLE MEASUREMENT" en QUARTERLY REVIEW. Vol. 10, No. 4. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1986.

EDWARD JOAQUÍN AMADEO. ADJUSTMENT, STABILIZATION AND INVESTMENT PERFORMANCE: CHILE, MEXICO AND BOLIVIA. Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Río de Janeiro, 1991.

EDWARD JOAQUÍN AMADEO Y JOSÉ MARCIO CAMARGO. "SHOCKS HETERODOXOS Y CONCERTACIÓN SOCIAL" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

EFECTO DOMINÓ [www.unizar.es/].

EFECTO TANGO: ¿CONTAGIOSO? [www.bbc.co.uk].

EL EFECTO DOMINÓ AMENAZA AL EURO [www.presseurop.eu].

EL EFECTO VODKA: LA CRISIS ECONOMICA RUSA DE 1998 [www.buenastareas.com/ensayos/El-Efecto-Vodka/].

EL EFECTO ZAMBA: EL COMIENZO DE UN GRAN CONTAGIO MUNDIAL. 1999 [www.eltiempo.com].

ELI FILIP HECKSCHER. INTERNATIONAL TRADE AND ECONOMIC HISTORY. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 2007.

ELI FILIP HECKSCHER. READING IN THEORY OF INTERNATIONAL TRADE. MacGraw-Hill, New York, 1949.

ELI FILIP HECKSCHER. THE CONTINENTAL SYSTEM. Humphrey Milford, Oxford, 1922.

ELI FILIP HECKSCHER. THE EFFECTS OF FOREIGN TRADE ON THE DISTRIBUTION OF INCOME. American Economic Association, Pittsburgh, 1949.

ENNIO RODRÍGUEZ. "LA ENDOGENIZACIÓN DEL CAMBIO TECNOLÓGICO: UN DESAFÍO PARA EL DESARROLLO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

ENRIQUE FUENTES QUINTANA. HACIENDA PÚBLICA: INTRODUCCIÓN Y PRESUPUESTO. Rufino García Blanco, Madrid, 1987.

ENRIQUE FUENTES QUINTANA. "LA CRISIS ECONÓMICA" en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, 1983.

ENRIQUE IGLESIAS. "LA COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL: UNA VISIÓN DESDE AMÉRICA LATINA" en HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL de RICARDO FFRENCH-DAVIS Y ERNESTO TIRÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995.

ENRIQUE MONTES URIBE. "EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO: SOBREFACTURACIÓN DE EXPORTACIONES Y SUBFACTURACIÓN DE IMPORTACIONES" en REVISTA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. Vol. 69, No. 830. Banco de la República, Bogotá 1996.

ERIC DAVID BOVET. STAGFLATION: THE PENALTY OF SPECULATIVE PRODUCTION IN A MULTISTAGE ECONOMY. Lexington Books, New York, 1983.

ERIC TOUSSAINT. DEUDA EXTERNA EN EL TERCER MUNDO: LAS FINANZAS CONTRA LOS PUEBLOS. Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

ERIK R. LARSEN Y ALESSANDRO LORNI. "RESETTING THE CLOCK: A FEEDBACK APPROACH TO THE DYNAMICS OF ORGANIZATIONAL INERTIA, SURVIVAL AND CHANGE" en THE JOURNAL OF THE OPERATIONAL RESEARCH SOCIETY. Vol. 50, No. 4. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1999.

EUROSTAT MANUAL OF SUPPLY: USE AND INPUT - OUTPUT TABLES. European Communities. Luxembourg, 2008.

FEDERICO DIAGO PATERNINA. "CAPITALES GOLONDRINAS, SU INCIDENCIA EN PAÍSES EMERGENTES: CASO COLOMBIA" en DICTAMEN LIBRE. Vol. 8. Universidad Libre, Barranquilla, 2011.

FELIPE PAZOS. MEDIDAS PARA DETENER LA INFLACIÓN CRÓNICA EN AMÉRICA LATINA. CEMLA, México, 1969.

FELIPE PASOS. MEDIDAS PARA DETERMINAR LA INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

FERNANDO DELAGE. "DESARROLLO, CRISIS Y REFORMA: FIN DE LA HISTORIA EN ASIA" en PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES. No. 66. Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, 1999.

FINN ERLING KYDLAND. "A DYNAMIC DOMINANT FIRM MODEL OF INDUSTRY STRUCTURE" en SCANDINAVIAN JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 81. No. 3. Blackwell Publishing, University of Stockholm, Estocolmo, 2005.

FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "BUSINESS CYCLES: REAL FACTS AND A MONETARY MYTH" en QUARTERLY REVIEW. Vol. 14. No. 2. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1990.

FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "RULES RATHER THAN DISCRETION: THE INCONSISTENCY OF OPTIMAL PLANS" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 85, No. 3. University of Chicago Press, Chicago, 1977.

FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "THE COMPUTATIONAL EXPERIMENT: AN ECONOMETRIC TOOL" en THE JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES. Vol. 10, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1996.

FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "THE ECONOMETRICS OF THE GENERAL EQUILIBRIUM APPROACH TO BUSINESS CYCLES" en RESEARCH DEPARTMENT STAFF REPORT. No. 130. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1990.

FINN ERLING KYDLAND Y EDWARD CHRISTIAN PRESCOTT. "TIME TO BUILD AND AGGREGATE FLUCTUATIONS" en ECONOMETRICA. Vol. 50. No. 6. Universidad de Chicago, Chicago, 1982.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. DEFLATION: DETERMINANTS, RISKS AND POLICY OPTIONS. FINDINGS OF AN INDEPENDENT TASK FORCE. FMI, Washington, 2003.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. STAFF REPORT FOR THE 1984 ARTICLE IV CONSULATION. Washington 17 September 1984. Mimeógrafo. International Monetary Fund Publication Services, Washington, 1984.

FRANCISCO MONCHÓN. PRINCIPIOS DE LA ECONOMÍA. MacGraw Hill, Madrid, 1998.

FRANCISCO THOUMI. DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA: SU IMPACTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL. Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD & Planeta, Bogotá, 1997.

FRANCISCO THOUMI. ECONOMÍA POLÍTICA Y NARCOTRÁFICO. Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

FRANCISCO THOUMI. EL IMPERIO DE LA DROGA: NARCOTRÁFICO, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LOS ANDES. IEPRI y Planeta, Bogotá, 2002.

FRANCISCO THOUMI. LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE EN PERSPECTIVA. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1989.

FRANCO MODIGLIANI. ADVENTURES OF AN ECONOMIST. Texere, New York, 2001.

FRANCO MODIGLIANI. "EL MECANISMO MONETARIO Y SU INTERACCIÓN CON EL FENÓMENO REAL". Mimeógrafo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970. Traductor ENRIQUE LOW MURTRA [FRANCO MODIGLIANI. "THE MONETARY MECHANISM AND ITS INTERACTION WITH REAL PHENOMENAL" en REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS. Vol. 45. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1963].

FRANCO MODIGLIANI. "LIFE CYCLE, INDIVIDUAL THRIFT AND THE WEALTH OF NATIONS" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 76, No. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1986

FRANCO MODIGLIANI. "MONETARY POLICY AND CONSUMPTION: LINKAGES VIA INTEREST RATE AND WEALTH EFFECTS IN THE FMP MODEL" en CONSUMER SPENDING AND MONETARY POLICY: THE LINKAGES. Conference Series No. 5. Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1971.

FRANCO MODIGLIANI. THE COLLECTED PAPERS OF FRANCO MODIGLIANI de ANDREW B. ABEL Y SIMON JOHNSON. MIT Press, Cambridge, 2005.

FRANCO MODIGLIANI. "THE MONETARIST CONTROVERSY OR SHOULD WE FOR SAKE STABILIZATION POLICIES?" en MODERN MACROECONOMICS de P. G. KORLIRAS Y R. S. THORN. Harper & Row, New York, 1979.

FRANK RAFAEL SMETS Y RAFAEL WOUTERS. "AN ESTIMATED STOCHASTIC DYNAMIC GENERAL EQUILIBRIUM MODEL FOR THE EURO AREA" en JOURNAL OF THE EUROPEAN ECONOMIC ASSOCIATION. Vol. 1, No. 5. Wiley-Blackwell, New Jersey, 2003.

FRANK RAFAEL SMETS Y RAFAEL WOUTERS. "SHOCKS AND FRICTIONS IN US BUSINESS

CYCLES: A BAYESIAN DSGE APPROACH" en Working Paper Research Series. Serie 722. Vol. 1, No. 5. European Central Bank, Frankfurt, 2007.

FRANK SCHORFHEIDE. "LOSS FUNCTION-BASED EVALUATION OF DSGE MODELS" en JOURNAL OF APPLIED ECONOMETRICS. Vol. 15, No. 6. John Wiley & Sons, London, 2000.

FRANKLIN ALLEN, MASAHIKO AOKI, NOBUHIRO KIYOTAKI, ROGER GORDON, JOSEPH STIGLITZ Y JEAN-PAUL FITOUSSI. THE GLOBAL MACRO ECONOMY AND FINANCE. International Economic Association- McMillan, London, 2012.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. CONTRA KEYNES Y CAMBRIDGE: ENSAYOS, CORRESPONDENCIA. Unión editorial, Madrid, 1996.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. DENATIONALISATION OF MONEY: THE ARGUMENT REFINED. AN ANALYSIS OF THE THEORY AND PRACTICE OF CONCURRENT CURRENCIES. The Institute of Economic Affair, London, 1990 [FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "DENATIONALIZATION OF MONEY" en ECONOMICS FREEDOM. Basil Blockwall, Oxford, 1991].

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. ENSAYO DE TEORÍA MONETARIA. Unión editorial, Madrid, 2001.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. INDIVIDUALISM AND ECONOMIC ORDER. University of Chicago Press, Chicago, 1948.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. LA FATAL ARROGANCIA: LOS ERRORES DEL SOCIALISMO. Unión editorial, Madrid, 1990.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. LAW LEGISLATION AND LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1973.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. MONETARY THEORY AND TRADE CICLE THEORY. Kelley, New York, 1966.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. PRICE EXPECTATIONS, MONETARY DISTURBANCES AND MALINVESTMENTS en PROFITS, INTEREST AND INVESTMENT de FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. Augustus M. Kelley, Clifton, New Jersey, 1975.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. PRICES AND PRODUCTION. Augustus M. Kelley, New York, 1967.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. "RESPONSABILITY AND FREEDOM" en THE CONSTITUTION OF LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1960.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. THE CONSTITUTION OF LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1960.

FRIEDRICH SCHNEIDER Y BETTINA HAMETNER. "THE SHADOW ECONOMY IN COLOMBIA: SIZE AND EFFECTS ON ECONOMIC GROWTH" en WORKING PAPER. No. 0703. Johannes Kepler University of Liz, Liz, 2007.

GARY STANLEY BECKER. THE ECONOMICS OF DISCRIMINATION. University of Chicago Press, Chicago, 1971.

GAVIN WRIGHT. "RESOURCE-BASED GROWTH THEN AND NOW" en PROJECT 'PATTERNS OF INTEGRATION IN THE GLOBAL ECONOMY'. World Bank, Washington, 2001.

GAVIN WRIGHT Y JESSE CZELUSTA. "MINERAL RESOURCES AND ECONOMIC DEVELOPMET" en WORKING PAPER. No. 209. Stanford University, Stanford, 2004 [http://web.stanford.edu].

GAVIN WRIGHT Y JESSE CZELUSTA. "RESOURCE-BASED ECONOMIC GROWTH, PAST AND PRESENT" en WORKING PAPER. No.7 Stanford University, Stanford, 2004 [http://web.stanford.edu].

GEOFFREY BRENNAN Y JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF FISCAL CONSTITUTION. Cambridge University Press, New York, 1980.

GEORGE ARTHUR AKERLOF. THE FINANCIAL REPORTING ENVIRONMENT: ADVERSE SELECTION AND MORAL HAZARD PROBLEMS IN CAPITAL MARKETS. Harvard University, Cambridge, 2001.

GEORGE ARTHUR AKERLOF. "THE MARKET FOR LEMONS: QUALITY UNCERTAINTY AND THE MARKET MECHANISM" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 84, No. 3. Oxford

Journals, Oxford, 1970.

GLENN HOGGARTH. INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA MONETARIA. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México D. F., 1997.

GORDON TULLOCK. CRITICAL ASSESSMENTS. John Cunningham Wood, London, 1995.

GORDON TULLOCK. "PUBLIC CHOISE" en THE NEW PALGRAVE DICTIONARY OF ECONOMICS de STEVEN N. DURLAUF Y LAWRENCE E. BLUME. Palgrave McMillan, Basingstoke, 2008.

GORDON TULLOCK. "THE WELFARE COSTS OF TARIFFS, MONOPOLIES AND THEFT" en WESTERN ECONOMIC JOURNAL. Vol. 5, No. 3. Western Economic association, Wiley-Blackwell, New Jersey, 1967.

GOTTFRIED VON HABERLER. EL COMERCIO INTERNACIONAL. Labor, Barcelona, 1936 [GOTTFRIED VON HABERLER. THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE: WITH ITS APPLICATIONS TO COMMERCIAL POLICY. William Hodge & Co, London, 1936].

GOTTFRIED VON HABERLER. PROSPERIDAD Y DEPRESIÓN: ANÁLISIS TEÓRICO DE LOS MOVIMIENTOS CÍCLICOS. Fondo de Cultura Económica, México, 1953.

GREGORY N. MANKIW. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA. McGraw-Hill, Madrid, 2002.

GUILLERMO PERRY. POLÍTICA PETROLERA: ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE. FESCOL, Bogotá, 1992.

GUILLERMO PERRY, ROBERTO JUNGUITO Y NOHORA DE JUNGUITO. "POLÍTICA ECONÓMICA Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA" en LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA de RICARDO FFRENCH-DAVIS. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

GUILLERMO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ. "A REVIEW OF THE DUTCH DISEASE IN THE LIGHT OF THE AUSTRIAN THEORY OF BUSINESS CYCLE" en MPRA Paper. No. 39986. University Library of Munich, Munich, 2012.

HARRY JONSON. ENSAYOS DE ECONOMÍA MONETARIA. Amorrortu, Buenos Aires, 1967.

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ. "LA CRISIS FINANCIERA EN ESTADOS UNIDOS" en CONTRIBUCIONES A LA ECONOMÍA, 2010, disponible en [http://www.eumed.net/].

IAIN NORMAN MACLEOD. ECONOMIC AFFAIRS" en HANSARD (OFFICIAL REPORT). Volume 720. House of Commons, London, 1965. Columns 1155-1284.

IAN CHRISTENSEN Y ALI DIB. "MONETARY POLICY IN AN ESTIMATED DSGE MODEL WITH A FINANCIAL ACCELERATOR" en WORKING PAPER. No. 2006-9. Bank of Canada, Ottawa, 2006.

IBRAHIM AL ABED Y PETER HELLYER. UNITED ARAB EMIRATES: A NEW PERSPECTIVE. Trident Press, London, 2001.

IGNACIO MEREDIZ. "LA CRISIS HIPOTECARIA: ASÍ EMPEZÓ TODO", 2013, disponible en: [http://revistapolemica.wordpress.com].

"INVERSIONARIO: QUÉ ES UN FONDO DE MERCADO MONETARIO O MONEY MARKET FUND?" [http://inversionario.com/].

IRVIN TUCKER. FUNDAMENTOS DE ECONOMÍA. International Thomson, México, 2002.

IRVING FISHER. THE THEORY OF INTEREST. MacMillan Company, Nueva York, 1930.

ISRAEL FAINBOIM YAKER. "LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL BOOM DE PRODUCTO DE EXPORTACIÓN Y LAS POLÍTICAS PARA MANEJARLO: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA". Contraloría General de la República, Bogotá, 1994. Mimeógrafo.

J. PETER NEARY. "NONTRADED GOODS AND THE BALANCE OF TRADE IN A NEO-KEYNESIAN TEMPORARY EQUILIBRIUM" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 95, No. 3. Oxford Journals, Oxford, 1980.

J. PETER NEARY Y SWEDER VAN WIJNBERGEN. NATURAL RESOURCES AND THE MACROECONOMY. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1986.

JACQUELINE RODDICK. EL NEGOCIO DE LA DEUDA EXTERNA: AMÉRICA LATINA Y LOS BANCOS INTERNACIONALES. Áncora, Bogotá, 1990.

JAMES EDWARD MEADE. EFICIENCIA, JUSTICIA Y PROPIEDAD. Tecnos, Madrid, 1972.

JAMES EDWARD MEADE. EL BALANCE DE PAGOS. El Ateneo, Buenos Aires, 1976.

JAMES EDWARD MEADE. LA TEORÍA DE LAS UNIONES ADUANERAS. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1957.

JAMES EDWARD MEADE. PROBLEMAS DE UNA UNIÓN ECONÓMICA. Aguilar, Madrid, 1957.

JAMES EDWARD MEADE. UNA TEORÍA NEOCLÁSICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976 [JAMES EDWARD MEADE. A NEOCLASSICAL GROWTH MODEL. Oxford University Press, New Jersey, 1961].

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. COST AND CHOICE: AN INQUIRY IN ECONOMIC THEORY. Markham Publishing, Chicago, 1969.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. PUBLIC FINANCE IN DEMOCRATIC PROCESS. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE LIMITS OF LIBERTY: BETWEEN ANARCHY AND LEVIATHAN. University of Chicago Press, Chicago, 1975.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF A FISCAL CONSTITUTION. Cambridge University Press, New York, 1980.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR., ROBERT D. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. TOWAR A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY. Texas A & M University, Dallas, 1980.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. Y GORDON TULLOCK. THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

JAMES TOBIN. "A GENERAL EQUILIBRIUM APPROACH TO MONETARY THEORY" en JOURNAL OF MONEY, CREDIT AND BANKING. Vol. 1, No. 1. Ohio State University, Columbus, 1969.

JAMES TOBIN. ESSAYS IN ECONOMICS: CONSUMPTION AND ECONOMETRICS. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1988.

JAMES TOBIN. ESSAYS IN ECONOMICS: THEORY AND POLICY. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1982.

JAMES TOBIN. "LIFE CYCLE SAVING AND BALANCED GROWTH" en TEN ECONOMIC STUDIES IN THE TRADITION OF IRVING FISHER de WILLIAM FELLNER, John Wiley, London, 1967.

JAMES TOBIN. THE NEW ECONOMICS ONE DECADE OLDER. Princeton University Press, Princeton, 1974.

JAVIER FERNÁNDEZ RIVA. "MORATORIA DE LA DEUDA EXTERNA: UN ANALISIS DE COSTO-BENEFICIO" en REVISTA ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA (ESPE). No. 7. Banco de la República, Bogotá, 1985.

JEAN BOIVIN Y MARC GIANNONI. "DSGE MODELS IN A DATA-RICH ENVIRONMENT" en NBER WORKING PAPER. No. 12772. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2006.

JEAN-PHILIPPE STIJNS. NATURAL RESOURCE ABUNDANCE AND HUMAN CAPITAL ACCUMULATION en WORLD DEVELOPMENT. Vol. 34, No. 6. Elsevier, Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 2006.

JEFFREY M. DAVIS. "THE ECONOMIC EFFECTS OF WINDFALL GAINS IN EXPORT EARNINGS 1975-1978" en WORLD DEVELOPMENT. Vol. 11, No. 2. Elsevier, Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 1983.

JEFFREY SACHS. ECONOMÍA PARA UN PLANETA ABARROTADO. Debate, Madrid, 2008.

JEFFREY SACHS Y FELIPE LARRAÍN. MACROECONOMÍA: EN LA ECONOMÍA GLOBAL. Pearson Prentice Hall, México, 1994.

JERRY MARTIN ROSENBERG. DICCIONARIO DE ADMINISTRACION Y FINANZAS. Océano, Barcelona, 1995.

JOACHIM WAGNER MAYER, JÖRG BRIAN CHAMBERS Y AYISHA FAROOQ. DEVELOPMENT POLICIES IN NATURAL RESOURCE ECONOMIES. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 1999.

JOAN BAPTISTA CULLA I CLARÀ. LA TIERRA MÁS DISPUTADA: EL SIONISMO, ISRAEL Y EL CONFLICTO DE PALESTINA. Alianza, Madrid, 2005.

JOEL A. C. BAUM. "INERTIAL AND ADAPTIVE PATTERNS IN THE DYNAMICS OF ORGANIZATIONAL CHANGE" en ACADEMY OF MANAGEMENT BEST PAPERS PROCEEDINGS de LAWRENCE R. JAUCH Y JERRY L. WALL. Academy of Management, San Francisco, 1990.

JOHN B. LONG JR. Y CHARLES I. PLOSSER. "REAL BUSINESS CYCLES" en THE JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 91, No. 1. Universidad de Chicago, Chicago, 1983.

JOHN BRIAN TAYLOR. GETTING OFF TRACK: HOW GOVERNMENT ACTIONS AND INTERVENTIONS CAUSED, PROLONGED AND WORSENED THE FINANCIAL CRISIS. Hoover Institute Press Publication, Hoover Institution Press, Stanford, 2009.

JOHN BRIAN TAYLOR. GLOBAL FINANCIAL WARRIORS: THE UNTOLD STORY OF INTERNATIONAL FINANCE IN THE POST-9/11 WORLD. W. W. Norton & Company, New York, 2008.

JOHN CUDDINGTON. "BONANZA DE PRODUCTOS BÁSICOS, ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA Y REFORMA COMERCIAL EN COLOMBIA" en ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA del DEPARTAMENTO DE INVESTIOGACIONES ECONÓMICAS del BANCO DE LA REPÚBLICA. No. 10. Banco de la República, Bogotá 1986.

JOHN FRASER MUTH. "ESTIMATION OF ECONOMIC RELATIONSHIPS CONTAINING LATENT EXPECTATIONS VARIABLES" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981.

JOHN FRASER MUTH. "OPTIMAL PROPERTIES OF EXPONENTIALLY WEIGHTED FORECASTS" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. MIT, Cambridge, 1981.

JOHN FRASER MUTH. "RATIONAL EXPECTATIONS AND THE THEORY OF PRICE MOVEMENTS" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. MIT, Cambridge, 1981 [JOHN FRASER MUTH. "RATIONAL EXPECTATIONS AND THE THEORY OF PRICE MOVEMENTS" en ECONOMETRICA. Vol. 29, No. 3. Universidad de Chicago, Chicago, 1961].

JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JOHN RICHARD HICKS. "KEYNES Y LOS CLÁSICOS: UNA POSIBLE INTERPRETACIÓN" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MÜELLER. CECSA, Barcelona, 1974.

JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1991 [JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. PRIVATIZATION: AN ECONOMIC ANALISYS. MIT Press, Cambridge, 1988].

JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "EL AUGE DE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS Y EL RIESGO DE ENFERMEDAD HOLANDESA EN AMÉRICA LATINA" en BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT. No. 336. Septiembre-diciembre 2011 [http://www10.iadb.org].

JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "EL IMPACTO MACROECONÓMICO DEL CONTROL DE IMPORTACIONES" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO. LECTURAS DE ECONOMÍA CAFETERA. Tercer Mundo-FEDESARROLLO, Bogotá, 1987.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO. "LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA

PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO, FABIO SÁNCHEZ, GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ Y MARÍA FERNANDA PRADA. "CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y SUS EFECTOS SOBRE EL EMPLEO: LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN COLOMBIA" en DOCUMENTOS CEDE. Universidad de los Andes, Bogotá, 2004.

JOSÉ CONSUEGRA HIGGINS. TEORÍA DE LA INFLACIÓN. Plaza & Janes, Bogotá, 1984.

JOSÉ DIEGO TEIGEIRO. "LA INFLACIÓN: CAUSAS, EFECTOS, REMEDIOS" en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Fascículo 5. Orbis, Barcelona, 1983.

JOSÉ FRANCISCO BELLOD REDONDO. "CRECIMIENTO Y ESPECULACIÓN INMOBILIARIA EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA" en REVISTA PRINCIPIOS - ESTUDIOS DE ECONOMÍA POLÍTICA. No. 8. Instituto Cervantes, Madrid, 2007.

JOSÉ FULVIO SANDOVAL VÁSQUEZ. CAUSAS, CONSECUENCIAS Y REGULACIÓN DEL CAPITAL GOLONDRINA: EL CASO DE COSTA RICA en REVISTA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN. Vol. 4, No. 2. Universidad Estatal a Distancia, San José de Costa Rica, 2013.

JOSÉ IGNACIO HORMAECHE AZUMENDI, ÁLVARO PÉREZ DE LABORDA DELCLAUX Y TXETXU SÁENZ DE ORMIJANA FULGENCIO. EL PETRÓLEO Y LA ENERGÍA EN LA ECONOMÍA: LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL ENCARECIMIENTO DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA VASCA. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.

JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO. "DE LA CRISIS SUB-PRIME A LA CRISIS SOBERANA: EL PAPEL DEL BCE" en ENCUENTRO FINANCIERO BANKIA-EL PAÍS. Madrid, 5 de marzo de 2012. Comité ejecutivo de la Banca Central Europea. Frankfurt, 2012, disponible en: [http://www.ecb.europa.eu].

JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSÉ MANUEL SALAZAR XIRINACHS. "LA VISIÓN DEL LIBRE MERCADO SOBRE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: UNA CRÍTICA TEÓRICA" en REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Vol. VI, No. 1. Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, 1986.

JOSÉ MARÍA FANELLI. REGULACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE LOS NOVENTA en REVISTA ANÁLISIS. Vol. 1, No. 2. Banco Central de Bolivia, La Paz, 1998.

JOSÉ MARÍA VIDAL VILLA. MUNDIALIZACIÓN: DIEZ TESIS Y OTROS ARTÍCULOS. Icaria-Antrazyt, Barcelona, 1996.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN. Taurus. México, 2002.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO. Antonio Bosch, Barcelona, 1992.

JOSEPH RAMOS. "EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y DESARROLLO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSEPH RAMOS. NEOCONSERVATIVE ECONOMICS IN THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA: 1973-1983. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. "HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. "INTRODUCCIÓN HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE

NEOESTRUCTURALISTA PARA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

JESSICA CLAUDIA DÍAZ DE LEÓN GÓMEZ. CRISIS EFECTO DRAGÓN [www.buenastareas.com/ensayos/Crisis-Efecto-Dragon/].

JESUITS PROVINCIA COLOMBIANA, FUNADACIÓN ESCRITORES. CAPITALES GOLONDRINAS en REVISTA JAVIERANA. Canal y asociados, Universidad Javeriana, Bogotá, 1977.

JUAN FERNANDO MEJÍA. AMBIGÜEDAD EN LOS AJUSTES A LOS AVALÚOS Y OTROS COMENTARIOS AL DECRETO 1536 DE 2007 QUE DESMONTA LOS AJUSTES CONTABLES POR INFLACIÓN [webcache.googleusercontent.com/].

JULIAN LE GRAND Y RAY ROBINSON. PRIVATIZATION AND THE WELFARE STATE. Allen & Unwin, London, 1984.

JULIO ROTEMBERG Y MICHAEL DEAN WOODFORD. "AN OPTIMIZATION-BASED ECONOMETRIC FRAMEWORK FOR THE EVALUATION OF MONETARY POLICY" en NBER MACROECONOMICS ANNUAL de BEN S. BERNANKE Y JULIO J. ROTEMBERG. No. 12. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1997.

JULIO ROTEMBERG Y MICHAEL DEAN WOODFORD. "DYNAMIC GENERAL EQUILIBRIUM MODELS WITH IMPERFECTLY COMPETITIVE PRODUCT MARKETS" en FRONTIERS OF BUSINESS CYCLE RESEARCH de THOMAS COOLEY. Princeton University Press, Princeton, 1995.

KAJAL LAHIRI. THE ECONOMETRICS OF INFLACITONARY EXPECTATIONS. STUDIES IN MONATORY ECONOMICS. Vol. 7. Series XXII. North Holland Publishing, Amsterdam, 1979.

KENNETH JOSEPH ARROW. ELECCIÓN SOCIAL Y VALORES INDIVIDUALES. Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1974.

KENNETH JOSEPH ARROW. U. S. NEWS AND WORLD REPORT, transcrito en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, 1983.

KENNETH JOSEPH ARROW Y HERVÉ RAYNAUD. OPCIONES SOCIALES Y TOMA DE DECISIONES MEDIANTE CRITERIOS MÚLTIPLES. Alianza Editorial, Madrid, 1989.

LASS PETER HANSEN Y THOMAS JOHN SARGENT. "FORMULATING AND ESTIMATING DYNAMIC LINEAR RATIONAL EXPECTATIONS MODELS" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981.

LASS PETER HANSEN Y THOMAS JOHN SARGENT. "LINEAR RATIONAL EXPECTATIONS MODELS FOR DYNAMICALLY INTERRELATED VARIABLES" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981.

LAURENCE HARRIS. TEORÍA MONETARIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

LAWRENCE ROBERT KLEIN. "COMENTARIOS PARA REVISTA U. S. NEWS AND WORLD REPORT" en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, fascículo I.

LAWRENCE ROBERT KLEIN. ECONOMÍA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

LAWRENCE ROBERT KLEIN. THE KEYNESIAN REVOLUTION. MacMillan, Nueva York, 1947 [Reseña en revista U. S. NEWS AND WORLD REPORT, transcrita en ENCICLOPEDIA PRÁCTICA DE ECONOMÍA. Orbis, Barcelona, 1983. Volumen I, Fascículo I. Pp. 7, ss.].

LAWRENCE ROBERT KLEIN Y ARTHUR STANLEY GOLDBERGER. AN ECONOMETRIC MODEL OF THE UNITED STATES. North Holland Publishing, Amsterdam, 1955.

LEONARDO IANNOTTI. LA CRISIS BRASILERA: EFECTO SAMBA. 2009 [www.monografias].

LINDA KAMAS. "DUTCH DISEASE ECONOMICS AND THE COLOMBIAN EXPORT BOOM" en WORLD DEVELOPMENT. Vol. 14, No. 9. Federal Reserve Bank of St. Louis, St. Louis, 1986.

LUIS VITALE. HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA Y ENTRETELONES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO ARGENTINO. Sudamericana & Planeta, Buenos Aires, 1986.

LUIZ BRESSER PEREIRA Y YOSHIAKI NAKANO. LA TEORÍA DE LA INERCIA INFLACIONARIA: LOS FUNDAMENTOS DE LA REFORMA ECONÓMICA EN BRASIL Y ARGENTINA. Fondo de Cultura económica, México, 1989.

MALIN ADOLFSON, STEFAN LASÉEN, JESPER LINDÉ Y MATTIAS VILLANI. "BAYESIAN ESTIMATION OF AN OPEN-ECONOMY DSGE MODEL WITH INCOMPLETE PASS-THROUGH" en JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMICS. Vol. 72, No. 2. Sveriges Riksbank. Elsevier, New York, 2007.

MANCUR OLSON. THE RISE AND DECLINE OF NATIONS: ECONOMIC GROWTH, STAGFLATION AND SOCIAL RIGIDITIES. Yale University Press, New Haven-Connecticut, 1982.

MANUEL CABALLERO. LA CRISIS DE LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA (1903-1992). Alfadil, Caracas, 2007.

MANUEL DE JESÚS AGÜERO RAMÍREZ, JOSÉ CARLOS GALLEGOS MUÑIZ Y FERNANDO HERNÁNDEZ CONTRERAS. "EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA UNIÓN EUROPEA" en REVISTA CONTRIBUCIONES A LA ECONOMÍA. Universidad Autónoma del Estado de México -UAEN-, México, 2012. [http://www.eumed.net].

MANUEL MARFÁN. "UN MODELO MACROFINANCIERO CON RESTRICCIÓN EXTERNA" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

MARÍA DEL CARMEN GUEVARA REVILLA. EFECTO TEQUILA O CRISIS DE 1994 [www.buenastareas.com/ensayos/Efecto-Tequila/].

MARÍA FERNANDA SUÁREZ DE LA MEDINA. EFECTO TEQUILA Y SITUACIÓN ACTUAL EN MÉXICO. [www.buenastareas.com/ensayos/].

MARÍA SARRAF Y MOORTAZA JIWANJI. BEATING THE RESOURCE CURSE: THE CASE OF BOTSWANA en ENVIRONMENTAL ECONOMICS SERIES. Paper No. 24753. World Bank, Washington, 2001.

MARTHA CELINA RESTREPO ALZATE. "LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA 1970-1998". Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2002.

MARTIN LAWRENCE WEITZMAN. THE SHARE ECONOMY: CONQUERING STAGFLATION. Harvard University Press, Cambridge, 1986.

MARTIN WOLF. WHY GLOBALIZATION WORKS. Yale University Press, New Haven, 2004.

MAURICIO CARRIZOSA. "LA INFLACIÓN Y EL IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS NATURALES" en LA ESTRUCTURA FISCAL COLOMBIANA. Universidad Javeriana, Bogotá, 1979.

MICHAEL BRUNO Y JEFFREY SACHS. LA ESTANFLACIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL. Trillas, México, 1991 [MICHAEL BRUNO Y JEFFREY SACHS. ECONOMICS OF WORLDWIDE STAGFLATION. Harvard University Press, Cambridge, 1985].

MICHAEL DEAN WOODFORD. ESSAYS IN INTERTEMPORAL ECONOMICS. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1983.

MICHAEL DEAN WOODFORD. INTEREST AND PRICES: FOUNDATIONS OF A THEORY OF MONETARY POLICY. Princeton University Press, Princeton, 2003.

MICHAEL L. ROSS. THE OIL CURSE: HOW PETROLEUM WEALTH SHAPES THE DEVELOPMENT OF NATIONS. Princeton University Press, Princeton, 2012.

MICHAEL L. ROSS. "THE POLITICAL ECONOMY OF THE RESOURCE CURSE" en WORLD POLITICS: A QUARTERLY JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS. Vol. 51, No. 2. Cambridge University Press & Princeton Institute for International and Regional Studies, Princeton, 1999.

MICHAEL S. GIBSON. "UNDERSTANDING THE RISK OF SYNTHETIC CDOS" en TRADING RISKS ANALYSIS SECTION. Federal Reserve Board, Washington, 2004.

MICHEL CAMDESSUS. "THE ASIAN FINANCIAL CRISIS AND THE OPPORTUNIITIES OF GLOBALIZATION" en AT THE SECOND COMMITTEE OF THE UNITED NATIONS GENERAL

ASSEMBLY. United Nations, New York, 1997.

MIGUEL ÁNGEL GRANADOS CHAPA. LA BANCA NUESTRA DE CADA DÍA. Océano, México, 1982.

MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS. EL NUEVO CAPITALISMO MEXICANO. Era, México, 1992.

MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS. MÉXICO: MODERNIZACIÓN CAPITALISTA Y CRISIS. UNAM, México, 1997.

MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. RIALP, Madrid, 1966.

MILTON FRIEDMAN. DOLLARS AND DEFICITS: INFLATION, MONETARY POLICY AND THE BALANCE OF PAYMENTS. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968.

MILTON FRIEDMAN. ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POSITIVA. Gredos, Madrid, 1967 [MILTON FRIEDMAN. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University of Chicago Press, Chicago, 1953].

MILTON FRIEDMAN. LA ECONOMÍA MONETARISTA. Altaya, Barcelona, 1999.

MILTON FRIEDMAN. MONETARIST ECONOMICS. Basil Blackwell-Institute of Economic Affairs, London, 1991.

MILTON FRIEDMAN. "QUANTITY THEORY OF MONEY" en THE NEW PALGRAVE DICTIONARY OF MONEY AND FINANCE. MacMillan Press, London-Basingstoke, 1994.

MILTON FRIEDMAN. THE OPTIMUM QUANTITY OF MONEY AND OTHER ESSAYS. Aldine, Chicago, 1969.

MILTON FRIEDMAN. "UN MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS MONETARIO" en EL MARCO MONETARIO DE MILTON FRIEDMAN de ROBERT J. GORDON. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. "A MONETARY AND FISCAL FRAMEWORK FOR ECONOMIC STABILITY" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Volume 38, No. 3. American Economic Association, Pittsburgh, 1948

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. A PROGRAM FOR MONETARY STABILITY. Fordham University Press, New York, 1960.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1979.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. TWO LUCKY PEOPLE: MEMOIRS. University of Chicago Press, Chicago, 1998.

MILTON FRIEDMAN Y WALTER W. HELLER. MONETARY VS. FISCAL POLICY: A DIALOGUE. W. W. Norton & Company, New York, 1969.

MINGGUANG ZHANGA, PEIJIE GUOB Y JUNCHENG JIANG. INVESTIGATION AND ANALYSIS OF HISTORICAL DOMINO EFFECTS STATISTIC en PROCEDIA ENGINEERING. Vol. 45. International Symposium on Safety Science and Technology. Elsevier, New York, 2012.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. "ESTADÍSTICAS E INFORMES" [http://www.mincit.gov.co/].

MOHAMED TAHAR BENKHODJA. "MONETARY POLICY AND THE DUTCH DISEASE IN SMALL OPEN OIL EXPORTING ECONOMY" en GATE WORKING PAPERS. No. 1134. Groupe d'Analyse et de Théorie Economique (GATE), Université Lyon 2, Lyon, 2011.

MOHSEN MEHRARA, SEYEDMOHAMMADSADEGH ALHOSSEINI Y DUMAN BAHRAMIRAD. "RESOURCE CURSE AND INSTITUTIONAL QUALITY IN OIL COUNTRIES" en MPRA. Paper No. 16456. Munich Personal Repec Archive, Munich, 2008.

MOISÉS NAIM Y RAMÓN PIÑANGO. EL CASO DE VENEZUELA: UNA ILUSIÓN DE ARMONÍA. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, 1988.

NARCISO GUARAMATO PARRA. MACROECONOMÍA: INTRODUCCIÓN [ww.mailxmail.com].

NEIL RANKIN. "HOW DOES UNCERTAINTY ABOUT FUTURE FISCAL POLICY AFFECT CURRENT MACROECONOMIC VARIABLES?" en JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 100, No. 2. Blackwell Publishing, University of Stockholm, Estocolmo, 1998.

NICHOLAS BARR. PHILLIPS, ALBAN WILLIAM HOUSEGO (1914–1975). Oxford Dictionary of National

Biography, Oxford University Press, 2004.

NICHOLAS GREGORY MANKIW. MACROECONOMICS. Worth Publishers-McMillan, New York, 2006.

NICHOLAS GREGORY MANKIW. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA. McGraw-Hill, Madrid, 2002 [NICHOLAS GREGORY MANKIW. PRINCIPLES OF ECONOMICS. South-Western College Pub, Cincinnati, 2006].

NICHOLAS GREGORY MANKIW. "SMALL MENU COSTS AND LARGE BUSINESS CYCLES: A MACROECONOMIC MODEL OF MONOPOLY" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 100, No. 2. Oxford Journals, Oxford, 1985.

NICHOLAS GREGORY MANKIW, DAVID ROMER Y DAVID WEIL. "A CONTRIBUTION TO THE EMPIRICS OF ECONOMIC GROWTH" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 107, No. 2. Oxford Journals, Oxford, 1992.

NICHOLAS GREGORY MANKIW Y DAVID ROMER. NEW KEYNESIAN ECONOMICS. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1991.

NICOLO GLIGO. "MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

NOBUHIRO KIYOTAKI Y JOHN HARDMAN MOORE. "CREDIT CYCLES" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 105, No. 2. University of Chicago Press, Chicago, 1997.

NOBUHIRO KIYOTAKI Y RANDALL WRIGHT. "A SEARCH-THEORETIC APPROACH TO MONETARY ECONOMICS" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 83, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1993.

NOBUHIRO KIYOTAKI Y RANDALL WRIGHT. "ON MONEY AS A MEDIUM OF EXCHANGE" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 97, No. 41. University of Chicago Press, Chicago, 1989.

NOELIA F. SOLA. LA CRISIS DE LOS TIGRES ASIÁTICOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN. [http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/index.html].

NORA LUSTIG. "DEL ESTRUCTURALISMO AL NEOESTRUCTURALISMO: LA BÚSQUEDA DE UN PARADIGMA HETERODOXO" en COLECCIÓN ESTUDIOS CIEPLAN. No. 23, Santiago de Chile, 1988.

NORA LUSTIG. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LAS IDEAS ESTRUCTURALISTAS. El Colegio de México, México, 1981.

NORA LUSTIG. "EQUIDAD Y DESARROLLO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

NORMAN BERNARD TURE. CORPORATE PROFITS IN COMPANY FINANCIAL REPORTS: TAX RETURNS AND THE NATIONAL INCOME AND PRODUCT ACCOUNTS. Financial Executives Research Foundation, Morristown, 1978.

NORMAN BERNARD TURE. TAX POLICY, CAPITAL FORMATION, AND PRODUCTIVITY. National Association of Manufacturers, Washington, 1973.

NORMAN BERNARD TURE. WEALTH REDISTRIBUTION AND THE INCOME TAX. Lexington Books, D. C. Heath & Company, Lexington, 1978.

OCTAVIO IANNI. TEORÍAS DE LA GLOBALIZACIÓN. Siglo XXI, México, 1996.

OLIVIER JEAN BLANCHARD. EL RETORNO DE LA INVERSIÓN EN SOCIAL MEDIA. Social Business & Anaya Multimedia, Madrid, 2012.

OLIVIER JEAN BLANCHARD. MACROECONOMÍA. Prentice Hall, Madrid, 2012.

OLIVIER JEAN BLANCHARD Y DANIEL LEIGH. GROWTH FORECAST ERRORS AND FISCAL MULTIPLIERS en IMF WORKING PAPER. International Monetary Fund, Washington, 2013.

OLIVIER JEAN BLANCHARD Y NOBUHIRO KIYOTAKI. MONOPOLISTIC COMPETITION AND THE EFFECTS OF AGGREGATE DEMAND en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Volume 77, No. 4.

American Economic Association, Pittsburgh, 1987.

ÓSCAR ALTIMIR Y ROBERT DEVLIN. MORATORIA DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

ÓSCAR MUÑOZ GOMÁ. CHILE Y SU INDUSTRIALIZACIÓN: PASADO, CRISIS Y OPCIONES. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.

ÓSCAR MUÑOZ GOMÁ. "EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN: TEORÍAS Y POLÍTICAS" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

OSMEL MANZANO. NATURAL RESOURCES, TAXATION AND PUBLIC POLICY. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2000.

OSMEL MANZANO Y ROBERTO RIGOBON. "RESOURCE CURSE OR DEBT OVERHANG?" en NBER WORKING PAPERD. No. 8390. National Bureau of Economic Research, Cambridge 2001.

OSVALDO SUNKEL. "DEL DESARROLLO HACIA DENTRO DESDE DENTRO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

OSVALDO SUNKEL Y PEDRO PAZ. EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO. Siglo XX, Madrid, 1973.

OSVALDO SUNKEL Y STEPHANY GRIFFITH-JONES. LAS CRISIS DE DEUDA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN. Oxford University Press y RIALP, Oxford, 1986.

PANKAJ GHEMAWAT. REDEFINIENDO LA GLOBALIZACIÓN: LA IMPORTANCIA DE LAS DIFERENCIAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO. Deusto, Barcelona, 2008.

PATRICIO LEÓN Y SALVADOR MARCONI. LA CONTABILIDAD NACIONAL: TEORÍA Y MÉTODOS. Abya & Yala, Quito, 1999.

PAUL ANTHONY SAMUELSON. ADIÓS AL CAPITALISMO DE FIEDMAN Y HAYEK. Tribune Media Services, 2008 [http://elpais.com].

PAUL ANTHONY SAMUELSON. FUNDAMENTOS DEL ANÁLISIS ECONÓMICO. El Ateneo, Buenos Aires, 1966.

PAUL ANTHONY SAMUELSON. "LA MATEMÁTICA ELEMENTAL DE LA DETERMINACIÓN DE LA RENTA" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MÜELLER. CECSA, Barcelona, 1974.

PAUL ANTHONY SAMUELSON. "THE GAINS FROM INTERNATIONAL TRADE" en CANADIAN JOURNAL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. Vol. 5. Canadian Political Science Association, Ottawa, 1939.

PAUL DAVIDSON. MONEY AND THE REAL WORLD. MacMillan, London, 1972.

PAUL KRUGMAN. DE VUELTA A LA ECONOMÍA DE LA GRAN DEPRESIÓN Y LA CRISIS DEL 2008. Norma, Bogotá, 2009.

PAUL KRUGMAN. EL RETORNO DE LA ECONOMÍA DE LA DEPRESIÓN Y LA CRISIS ACTUAL. Crítica, Madrid, 2009.

PAUL KRUGMAN. LA ERA DE LAS EXPECTATIVAS LIMITADAS. Ariel, Barcelona, 1991.

PAUL KRUGMAN. LA ORGANIZACIÓN ESPONTÁNEA DE LA ECONOMÍA. Antoni Bosch, Barcelona, 1997.

PAUL KRUGMAN. VENDIENDO PROSPERIDAD. SENSATEZ E INSENSATEZ ECONÓMICA EN UNA ERA DE EXPECTATIVAS LIMITADAS. Ariel, Barcelona, 2000.

PAUL KRUGMAN Y MAURICE OBSTFELD. ECONOMÍA INTERNACIONAL: TEORÍA Y POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL. Pearson Addison-Wesley, Madrid, 2012.

PAUL STEVENS. "RESOURCE IMPACT-CURSE OR BLESSING?: A LITERATURE SURVEY" en JOURNAL OF ENERGY LITERATURE. Vol. 9, No. 1. Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, Dundee, 2003.

PAULO NÚÑEZ VARGAS Y KENDALL VÁSQUEZ CHAVARRÍA. CRISIS ECONÓMICA BRASILEÑA EN LOS AÑOS 1998-1999. Tesis para optar al título de Máster en Administración de Empresas. Universidad Estatal a Distancia, San José de Costa Rica, 2007.

PEDRO SÁINZ Y ALFREDO CALCAGNO. LA ECONOMÍA BRASILEÑA ANTE EL PLAN REAL Y SU CRISIS en SERIES TEMAS DE COYUNTURA. No. 4. CEPAL-ECLAC -Naciones Unidas-, Santiago de Chile, 1999.

PHILLIP CAGAN. "THE MONETARY DYNAMICS OF HIPERINFLATION" en STUDIES IN THE QUANTITY THEORY OF MONEY de MILTON FRIEDMAN. University of Chicago Press, Chicago, 1956.

PHILIP HIROSHI UENO. "CAN DUTCH DISEASE HARM THE EXPORT PERFORMANCE OF BRAZILIAN INDUSTRY?" en SUMMER CONFERENCE 2010. Imperial College London Business School, London, 2010.

PHILIPPE RIES. THE ASIAN STORM: ASIA'S ECONOMIC CRISIS EXAMINED. Tuttle Publishing, North Clarendon, 2000.

"PRODUCTO NACIONAL - INGRESO NACIONAL" [http://www.macronucci.8k.com].

RAFAEL OSVALDO ORDUÑA ROJAS. "AJUSTES INTEGRALES POR INFLACIÓN EN COLOMBIA: EFECTOS EN EL RECAUDO 1994-2004" en CUADERNOS DE TRABAJO. Oficina Estudios Económicos, DIAN, Bogotá, 2004.

RAÚL PREBISH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

RAÚL PREBISH. "INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO EN 1949". Mimeógrafo.

RAÚL PREBISH. NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

RAÚL PREBISH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

RAÚL PREBISH. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO, LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

RAYMOND FRECH MIKESELL. "EXPLAINING THE RESOURCE CURSE, WITH SPECIAL REFERENCE TO MINERAL-EXPORTING COUNTRIES" en RESOURCES POLICY. Vol. 23, No. 4. Elsevier, New York, 1997.

RENATO BAUMANN Y CARLOS MUSSI. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA DESPUÉS DEL PLAN REAL en SERIES TEMAS DE COYUNTURA. No. 5. CEPAL-ECLAC -Naciones Unidas-, Brasilia, 1999.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. ECONOMÍA INTERNACIONAL: TEORÍAS Y POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. "FORMACIÓN DE CAPITAL Y MARCO MACROECONÓMICO: BASES PARA UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

RICARDO FFRENCH-DAVIS. "POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR, INDUSTRIALIZACIÓN, DESARROLLO" en HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

RICARDO FFRENCH-DAVIS Y ERNESTO TIRÓN. HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

RICHARD ABEL MUSGRAVE. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA. Aguilar, Madrid, 1969.

RICHARD M. AUTY. SUSTAINING DEVELOPMENT IN MINERAL ECONOMIES: THE RESOURCE CURSE THESIS. Routledge, London, 1993.

ROBERT ALEXANDER MUNDELL. "THE APPROPRIATE USE OF MONETARY AND FISCAL POLICY

FOR INTERNAL AND EXTERNAL STABILITY" en INTERNATIONAL MONETARY FUND STAFF PAPERS. Vol. IX, No. 1. International Monetary Fund, Washington, 1962. [ROBERT ALEXANDER MUNDELL. "THE APPROPRIATE USE OF MONETARY AND FISCAL POLICY FOR INTERNAL AND EXTERNAL STABILITY" en READINGS IN MONEY, NATIONAL INCOME AND STABILIZATION POLICY de WARREN LOUNSBURY SMITH Y RONALD L. TEIGEN. Richard D. Irwin, Homewood, 1965].

ROBERT D. TOLLISON Y RICHARD E. WAGNER. BALANCED BUDGETS, FISCAL RESPONSIBILITY AND THE CONSTITUTION. Cato Institute, San Francisco, 1980.

ROBERT D. TOLLISON Y ROBERT E. MCCORMICK. POLITICIANS, LEGISLATION, AND THE ECONOMY: AN INQUIRY INTO THE INTEREST GROUP THEORY OF GOVERNMENT. Martinus Nijhoff, Boston, 1981.

ROBERT EMERSON LUCAS JR. "EXPECTATIONS AND THE NEUTRALITY OF MONEY" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. MIT, Cambridge, 1981 [ROBERT EMERSON LUCAS JR. "EXPECTATIONS AND THE NEUTRALITY OF MONEY" en JOURNAL OF ECONOMIC THEORY. Elsevier, New York, 1972].

ROBERT EMERSON LUCAS JR. "OPTIMAL INVESTMENT WITH RATIONAL EXPECTATIONS" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. MIT, Cambridge, 1981 [ROBERT EMERSON LUCAS JR. "OPTIMAL INVESTMENT WITH RATIONAL EXPECTATIONS" en RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. University of Minnesota, Minneapolis, 1981].

ROBERT EMERSON LUCAS JR. STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981.

ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS JOHN SARGENT. RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. George Allen & Unwin, London, 1981 [ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS SARGENT. RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE de University of Minnesota, Minneapolis, 1981]

ROBERT HEILBRONER. COMPRENSIÓN DE LA ECONOMÍA. UTEHA, México, 1969.

ROBERT JOSEPH BARRO. "RATIONAL EXPECTATIONS AND THE ROLE OF MONETARY POLICY" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. MIT, Cambridge, 1981 [ROBERT JOSEPH BARRO. "RATIONAL EXPECTATIONS AND THE ROLE OF MONETARY POLICY" en JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS. No. 2. North Holland Publishing, Ámsterdam, 1976].

ROBERT SÉLLER. "RESERVAS INTERNACIONALES, DINERO E INFLACIÓN GLOBAL" en FINANZAS Y DESARROLLO. No. 2. DNP, Bogotá, marzo de 1976.

ROBERTO ÁLVAREZ ESPINOZA Y JUAN RODRIGO FUENTES S. "EL SÍNDROME HOLANDÉS: TEORÍA Y REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL" en ECONOMÍA CHILENA. NOTAS DE INVESTIGACIÓN. Vol. 9 No. 3. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 2006.

ROBERTO FRENKEL. "EL DESARROLLO RECIENTE DEL MERCADO DE CAPITALES EN ARGENTINA" en DESARROLLO ECONÓMICO. Vol. 20, No. 78. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 1980.

ROBERTO FRENKEL. "LA APERTURA FINANCIERA EXTERNA: EL CASO ARGENTINO" en LAS RELACIONES FINANCIERAS EXTERNAS: SU EFECTO EN LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA de RICARDO FFRENCH-DAVIS. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

ROBERTO FRENKEL. "PRECIOS FLEXIBLES Y EFECTOS INGRESOS EN ECONOMÍAS INDEXADAS" en INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS MODELOS ESTRUCTURALISTAS de JOSÉ ANTONIO OCAMPO. Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO, Bogotá, 1990.

ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. EL COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL CAFÉ. Fondo Cultural Cafetero-FEDESARROLLO, Bogotá, 1993.

ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. "LOS PRODUCTOS BÁSICOS EN EL CASO LATINOAMERICANO" en HACIA UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL de

RICARDO FFRENCH-DAVIS Y ERNESTO TIRÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

ROBERTO JUNGUITO Y DIEGO PIZANO. PRODUCCIÓN DE CAFÉ EN COLOMBIA. Fondo Cultural Cafetero- FEDESARROLLO, Bogotá, 1991.

ROBERTO JUNGUITO Y GUILLERMO PERRY. "EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE RENTA PRESUNTIVA" en LA ESTRUCTURA FISCAL COLOMBIANA. Universidad Javeriana, Bogotá, 1979.

ROCHELL M. EDGE, MICHAEL T. KILEY Y JEAN-PHILLIPE LAFORTE. "A COMPARISON OF FORECAST PERFORMANCE BETWEEN FEDERAL RESERVE STAFF FORECASTS, SIMPLE REDUCED-FORM MODELS AND ADSGE MODEL" en JOURNAL OF APPLIED ECONOMETRICS. Vol. 25, No. 4. John Wiley & Sons, London, 2009.

RODRIGO BLAS RUIZ. "CRISIS EUROPEA, CRISIS DEL CAPITALISMO: CAUSAS Y EFECTOS. [http://buenaspracticas.stps.gob.mx].

RÓMULO BETANCOURT. VENEZUELA, POLÍTICA Y PETRÓLEO. Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

RONALD L. TEIGEN Y WARREN LOUNSBURY SMITH. READINGS IN MONEY, NATIONAL INCOME AND STABILIZATION POLICY. Richard D. Irwin, Homewood-Illinois, 1978.

ROSARIO GREEN. LECCIONES DE LA DEUDA EXTERNA DE MÉXICO DE 1973 A 1997: DE ABUNDANCIAS Y ESCASECES. Fundación Colosio & Fondo de Cultura Económica, México 1998.

ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. TEORÍA MACROECONÓMICA. Aguilar, Madrid, 1967.

RUBÉN ÁLVAREZ HERRERO, MARIANO BLANC DÍAZ, ESTEBAN FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, ANA SALOMÉ GARCÍA MUÑIZ, BART LOS, DINO MARTELLATO, ANTONIO MORILLAS RAYA, CARMEN RAMOS CARVAJAL, SERGIO SOZA AMIGO, MIGUEL ÁNGEL TARANCÓN MORÁN, ANTONIO MANUEL VÁZQUEZ MUÑIZ. ESTRUCTURA INPUT-OUTPUT Y DINÁMICA ECONÓMICA. Club Universitario de la Universidad de Alicante, Alicante, 2004.

RUDIGER DORNBUSCH. "MÉXICO: ESTABILIZACIÓN, DEUDA Y CRECIMIENTO" en TRIMESTRE ECONÓMICO. Vol. 63, No. 250. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

RUDIGER DORNBUSCH, STANLEY FISHER Y RICHRAD SHMALENSEE. ECONOMIC. McGraw Hill, New York, 1988.

RUDIGER DORNBUSCH Y STANLEY FISHER. MACROECONOMÍA. McGraw, Madrid, 1997.

SABATINO A. FORINO. ESTANFLACIÓN, DESARROLLO Y FINANZAS PÚBLICAS. El Coloquio, Buenos Aires, 1982.

SANTIAGO MONTENEGRO, RODRIGO SUESCÚN Y RENATA PARDO. "PETRÓLEO, VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA Y POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN" en DOCUEMTOS CEDE. Universidad de los Andes, Bogotá, 2001 [http://www.cid.harvard.edu].

SAÚL PINEDA HOYOS. "APERTURA ECONÓMICA Y EQUIDAD: LOS RETOS DE COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA" en BIBLIOTECA VIRTUAL LUIS ÁNGEL ARANGO [http://www.banrepcultural.org].

SEBASTIÁN ARANGO Y FLORÁNGELA DE ARANGO. "LA INFLACIÓN Y EL IMPUESTO DE RENTA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS" en LA ESTRUCTURA FISCAL COLOMBIANA. Universidad Javeriana, Bogotá, 1979.

SERGIO MIRANDA GONZÁLEZ Y MARÍA DEL CARMEN SALGADO VEGA. "CRISIS DE LA DEUDA SOBERANA EN EUROPA Y SUS IMPLICACIONES" en REVISTA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA". Vol. 4, No. 4. Universidad Autónoma del Estado de México -UAEN-, México, 2011.

SIMON J. COMMANDER Y CHRISTIAN MUMSSEN. "UNDERSTANDING BARTERIN RUSSIA" en WORKING PAPER 37. European Bank for Reconstruction and Development, London, 1998.

STANLEY FISHER. "LONG-TERM CONTRACTS, RATIONAL EXPECTATIONS, AND THE OPTIMAL MONEY SUPPLY RULE". BANNETT T. MCCALLUM. "PRICE-LEVEL STICKINESS AND THE FEASIBILITY OF MONETARY STABILIZATION POLICY WITH RATIONAL EXPECTATIONS" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981.

STANLEY FISCHER. "THE RUSSIAN ECONOMY AT THE START OF 1998" en U.S.-RUSSIAN INVESTMENT SYMPOSIUM. Harvard University, Cambridge, 1998.

STEPHANY GRIFFITH-JONES Y OSVALDO SUNKEL. LAS CRISIS DE LA DEUDA Y DEL DESARROLLO EN LA AMÉRICA LATINA: EL FIN DE UNA ILUSIÓN. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

STEPHEN JAMES BAILEY. PUBLIC SECTOR ECONOMICS: THEORY, POLICY AND PRACTICE. Palgrave, New York, 2002.

SUDHAKAR S. RAJU Y ALBERTO MELO. "MONEY, REAL OUTPUT AND DEFICIT EFFECTS OF COFFEE BOOMS IN COLOMBIA" en JOURNAL OF POLICY MODELING. Vol. 25, No. 9. Elsevier, New York, 2003.

SWEDER VAN WIJNBERGEN. "THE 'DUTCH DISEASE': A DISEASE AFTER ALL?" en THE ECONOMIC JOURNAL. Vol. 94, No. 373. Royal Economic Society, London, 1984.

SWEDER VAN WIJNBERGEN. "THE OPTIMAL INVESTMENT AND CURRENT ACCOUNT REPONSE TO OIL PRICE SHOCKS UNDER PUTTY-CLAY TECHNOLOGY" en JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMICS. Vol. 17, Nos. 1-2. World Bank, Washington, 1984.

T. J. PEMPEL. THE POLITICS OF THE ASIAN ECONOMIC CRISIS. Ithaca & Cornell University Press, New York, 1999.

THE WORLD BANK. PRIVATIZATION: THE LESSON OF EXPERIENCE COUNTRY ECONOMIC DEPARTMENT. BIRF, Washington, April 1991.

THOMAS BAUNSGAARD Y STEVEN ALAN SYMANSKY. AUTOMATIC FISCAL STABILIZERS. International Monetary Fund, Staff Position Note, Washington, 2009.

THOMAS FREDERICK DERNBURG Y ROBERT DUNCAN MACDOUGALL. MACROECONOMÍA: MEDICIÓN, ANÁLISIS Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AGREGADA. Diana, México, 1975.

THOMAS JOHN SARGENT. "A NOTE ON THE ACCELERATIONIST CONTROVERSY" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. MIT, Cambridge, 1981 [THOMAS JOHN SARGENT. "A NOTE ON THE ACCELERATIONIST CONTROVERSY" en RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. University of Minnesota, Minneapolis, 1981].

THOMAS JOHN SARGENT. MACROECONOMIC THEORY. Academic Press, New York, 1987.

THOMAS JOHN SARGENT. RATIONAL EXPECTATIONS AND INFLATION. Harper & Row, New York, 1992.

THOMAS JOHN SARGENT. "RATIONAL EXPECTATIONS, THE REAL RATE ON INTEREST, AND THE NATURAL RATE OF UNEMPLOYMENT" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. MIT, Cambridge, 1981 [THOMAS JOHN SARGENT. "RATIONAL EXPECTATIONS, THE REAL RATE ON INTEREST, AND THE NATURAL RATE OF UNEMPLOYMENT" en RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. University of Minnesota, Minneapolis, 1981].

THOMAS JOHN SARGENT. "THE DEMAND FOR MONEY DURING HYPERINFLATIONS UNDER RATIONAL EXPECTATIONS" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981 [THOMAS JOHN SARGENT. "THE DEMAND FOR MONEY DURING HYPERINFLATIONS UNDER RATIONAL EXPECTATIONS" en RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE. University of Minnesota, Minneapolis, 1981].

THOMAS JOHN SARGENT Y NEIL WALLACE. "RATIONAL EXPECTATIONS AND THE THEORY OF ECONOMIC POLICY" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981.

THOMAS JOHN SARGENT Y NEIL WALLACE. "RATIONAL EXPECTATIONS, THE OPTIMAL MONETARY INSTRUMENT, AND THE OPTIMAL MONEY SUPPLY RULE" en STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Cambridge, 1981.

VALENTINE KOUZMINE. AMÉRICA LATINA: LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS DURANTE LOS AÑOS NOVENTA en SERIE COMERCIO INTERNACIONAL. No. 14. CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, 2001.

VALENTINE KOUZMINE. EXPORTACIONES NO TRADICIONALES LATINOAMERICANAS: UN ENFOQUE NO TRADICIONAL en SERIE COMERCIO INTERNACIONAL. No. 7. CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, 2000.

VICTOR A. CANTO, DOUGLAS H. JOINES Y ARTHUR BETZ LAFFER. FOUNDATIONS OF SUPPLY-SIDE ECONOMICS: THEORY AND EVIDENCE. Academic Press, New York, 1982.

VÍCTOR E. TOKMAN. "MERCADOS DE TRABAJO Y EMPLEO EN EL PENSAMIENTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

VITO TANZI. "LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE ESTE FENÓMENO MUNDIAL" en FINANZAS Y DESARROLLO. Vol. 20, No. 4. Fondo Monetario Internacional & Banco Mundial, Washington, 1983.

WALTER JAMES BOYNE. GUERRA A LAS DOS EN PUNTO. CRISIS NUCLEAR EN LA GUERRA ÁRABE ISRAELÍ DE 1973. Ariel, Barcelona, 2005.

WARNER MAX CORDEN. "BOOMING SECTOR AND DUTCH DISEASE ECONOMICS: SURVEY AND CONSOLIDATION" en OXFORD ECONOMIC PAPERS. Vol. 36, No. 3. Oxford University Press, Oxford, 1984.

WARNER MAX CORDEN Y J. PETER NEARY. "BOOMING SECTOR AND DEINDUSTRIALIZATION IN A SMALL OPEN ECONOMY" en THE ECONOMIC JOURNAL. Vol. 92, No. 368. Royal Economic Society, London, 1982.

WARREN LOUNSBURY SMITH. MACROECONOMICS. Richard D. Irwin Series Economics, Homewood, 1970.

WARREN LOUNSBURY SMITH. "MONETARY-FISCAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 71, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1957.

WARREN LOUNSBURY SMITH. "THE INFLATION PROBLEM IN PERSPECTIVE" en NATIONAL ASSOCIATION OF MANUFACTURERS. Washington, 1968.

WARREN LOUNSBURY SMITH. "UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL SISTEMA KEYNESIANO" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MÜELLER. CECSA, Barcelona, 1974.

WILLIAM C. HUNTER, GEORGE G. KAUFMAN Y THOMAS H. KRUEGER. THE ASIAN FINANCIAL CRISIS: ORIGINS, IMPLICATIONS AND SOLUTIONS. Springer US & Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, 1999.

WINSTON FRITSCH. "EL NUEVO MARCO INTERNACIONAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES" en EL DESARROLLO DESDE DENTRO: UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA PARA LA AMÉRICA LATINA de JOSEPH RAMOS Y OSVALDO SUNKEL. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

WUNDER SVEN. "LA ENFERMEDAD HOLANDESA Y EL CASO COLOMBIANO" en ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO de ROBERTO STEINER. FEDESARROLLO, Bogotá, 1944.

XAVIER HUAYAMAVE BETANCOURT. "CLASIFICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA" [www.gestiopolis.com/].

XAVIER SALA-I-MARTIN Y ARVIND SUBRAMANIAN. "ADDRESSING THE NATURAL RESOURCE CURSE: AN ILLUSTRATION FROM NIGERIA" en NBER WORKING PAPER No. 9804. Vol. 139, No. 3. National Bureau of Economic Research & International Monetary Fund, Washington, 2003.

YINTING CHENA, MINGGUANG ZHANGA, PEIJIE GUOB Y JUNCHENG JIANG. INVESTIGATION AND ANALYSIS OF HISTORICAL DOMINO EFFECTS STATISTIC en PROCEDIA ENGINEERING. Vol. 45. International Symposium on Safety Science and Technology. Elsevier, New York, 2012.

CAPÍTULO VI
CRECIMIENTO ECONÓMICO

A. CONSIDERACIONES SOBRE TEORÍAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1. CONCEPTOS PRELIMINARES

Las economías se encuentran en permanente proceso de cambio (son dinámicas, no son estáticas). *Allen* en su obra "*Teoría Macroeconómica*" realizó notable distinción entre el concepto de estática y dinámica. Al respecto esbozó: "La posición estática es concepto ajeno al transcurso del tiempo", prosiguiendo su análisis expresó: "El concepto se convierte en dinámico cuando las variables se refieren a distintos momentos o períodos de tiempo y mantienen vínculos con el pasado y con el futuro"[1].

Así, se diferencia entre tres conceptos: Estática: Situación ajena al tiempo y a la realidad económica, es utilizada por los economistas para interpretar fenómenos, observar hechos específicos y concluir sobre premisas y supuestos determinados. Estática comparativa: Consiste en escenario que se acerca a la dinámica y a la realidad económica, relativo a tomar varios cortes o situaciones estáticas, para realizar confrontaciones para dilucidar comportamientos y resultados. Dinámica: Es la realidad económica, el devenir diario, caracterizada por el advenimiento de condiciones cambiantes, a medida que varía el tiempo se presentan mutaciones en el entorno o contexto económico, que muchas veces resultan difícil de explicar, por ello se acude a los conceptos de estática y estática comparativa. En la práctica existen condiciones de variabilidad.

Diversos autores de teoría económica consideran que el crecimiento económico está en función a dos variables: Formación de capital y cambio tecnológico[2]. El primer concepto incluye incremento o acumulación tanto del capital físico como del capital humano. El segundo regula la dinámica del proceso de crecimiento económico.

En sociedad caracterizada por la presencia de libre empresa, el Estado y los particulares participan en el proceso de crecimiento económico. En contexto de economía socialista, solamente el Estado interviene en esta indispensable función.

Se han sugerido argumentos que pretenden colegir que es conveniente que el Estado asuma gran parte de esta responsabilidad, se resaltan: 1. Propósitos de asegurar mejor distribución del ingreso y la riqueza. En consideración a que el ahorro y la inversión son factores indispensables para lograr el fomento económico, dejar el proceso de crecimiento en exclusivo en manos del sector privado implicaría deterioro cada vez mayor en los grados del equidad, por cuanto los empresarios se enriquecerían cada vez más por disponer mayor propensión al ahorro y a acumular capital, es claro que quien dispone capacidad para invertir tiene mayor opción de enriquecimiento; por el contrario, las personas carentes de capacidad de atesorar propiedades y mínimo nivel de remuneración no tiene capacidad de ahorro, perdiendo posición relativa en la escala de ingreso. 2. La inversión estatal permite rentabilidad social, en cambio la inversión privada genera rentabilidad particular o individual. 3. El capital privado podría ser insuficiente para garantizar las metas de crecimiento económico proyectadas o programadas por el Gobierno. 4. El sector privado solo produce mercancías que permiten alto grado de rentabilidad, presentándose carencias o insuficiencias de algunos artículos que no son rentables pero que son indispensables para la sociedad. Son actividades que no proporcionan suficientes beneficios o ganancias económicas, como es el caso de la educación, salud, vivienda, servicios públicos, nutrición, alimentación y demás bienes que son esenciales para la población menos favorecida. 5. También, se argumenta que es función del Estado la provisión de todos aquellos bienes y servicios que por sus características de índole público corresponde al suministro por el Estado, objetos de carácter público como justicia, seguridad, orden, defensa, regulación, control, vigilancia, supervisión, proceso electoral, identidad del ciudadano, entre otros. 6. Igualmente, el Estado debe atender todos los requerimientos que aseguren a la comunidad resolver sus derechos humanos, que al ser institucionalizados en la carta política y la ley se convierten en derechos fundamentales de la población, como son: Derechos a la vida, al trabajo, a la vivienda digna, a la alimentación, a la nutrición,

1 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1974. P. 93 [Versión en inglés: ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *MACROECONOMIC THEORY: A MATHEMATICAL TREATMENT*. MacMillan, London, 1967].

2 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Id. Cap. X.

a la prevención de desastres y enfermedades, al agua potable, al saneamiento ambiental, a la salud, a la educación, a servicios públicos domiciliarios, a la atención a grupos sociales vulnerables, etc.

El propósito esencial de las investigaciones relativas al crecimiento económico y de sus modelos analíticos es elucidar y evaluar los factores que propulsan los cambios en la tasa de crecimiento de largo plazo y las causas que originan las diferencias de los ingresos per-cápita entre países. Así, los modelos ortodoxos hacen depender el crecimiento de largo plazo, de variables como: Ahorro, inversión, oferta de trabajo y progreso técnico. Existe consenso que el crecimiento económico en el largo plazo se asegura al: 1. Aumentar la oferta por factores productivos (variable exógena). 2. Crecer la productividad de los factores productivos, como consecuencia del progreso tecnológico (variable endógena). 3. Incrementar ambos factores (variables exógena y endógena)[3].

En efecto, la proclividad de acceso al avance tecnológico en determinada sociedad es factor categórico para asegurar altos grados de crecimiento sostenido. La disponibilidad de capital físico y humano condiciona al progreso técnico. Precisamente, la suficiencia de bienes de producción (maquinarias, equipos, herramientas e instrumentos) hace la diferencia entre países industrializados y no industrializados. Contrasta la abundancia del capital físico (relación capital/trabajo mayor a cero) en países del primer mundo frente a la escasez, y aun ausencia, de este en países no desarrollados (relación capital/trabajo menor a cero). También, se plantea que la presencia de tecnología es esencial para lograr el crecimiento continuo. Se ha comprobado que el avance tecnológico depende de los grados de inversión y ahorro suscitados en la sociedad, que se traduce en mayor ingreso al proceso productivo de capital fijo y humano, incorporación en mejores condiciones de calificación y, por ende, procesos productivos más eficientes[4].

2. DESARROLLO HISTÓRICO SOBRE LA TEMÁTICA DE CRECIMIENTO

La génesis de la teoría económica sobre crecimiento económico procede desde los inicios mismos de la ciencia económica. Se puede hablar de múltiples períodos o etapas en el devenir histórico del pensamiento económico sobre el fomento económico. A continuación se presenta revisión histórica sobre la concepción otorgada a esta temática por diferentes escuelas económicas. Se destacan las siguientes argumentaciones:

2.1 ESCUELA CLÁSICA (*Adam Smith*[5]*, David Ricardo*[6]*, Robert Malthus*[7]*, John Stuart Mill*[8])

En términos generales, *Adam Smith* concibió que los altos grados de ahorro e inversión estimulan el crecimiento económico, mediante secuelas directas emanadas de la acumulación de capital sobre la producción y a través de consecuencias indirectas sobre la productividad del trabajo y su interacción con

3 DENNIS MUELLER C. *THE POLITICAL ECONOMY OF GROWTH*. Yale University Press, New York, 1983. EDMUND PHELPS. *THE GOAL OF ECONOMICS GROWTH*. Norton, New York, 1969. ROBERT MERTON SOLOW. "*TECHNICAL CHANGE AND THE AGGREGATE PRODUCTION FUNCTION*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 39, No. 3. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1957. Pp. 312-320. ROBERT MERTON SOLOW. *CAPITAL THEORY AND THE RATE OF RETURN*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1963.

4 LAURENCE JACOB KOTLIKOFF. "*ECONOMIC IMPACT OF DEFICIT FINANCING*" en *STAFF PAPPERS*. Vol. 31, No. 3. International Monetary Fund, Washington, 1984. ISRAEL FAINBOIM YAKER Y JORGE BUSTAMANTE ROLDÁN. "*LA INVERSIÓN Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN COLOMBIA*" en *REFLEXIONES SOBRE LA INDUSTRIA COLOMBIANA*. FESCOL, Bogotá, 1991. Pp. 213-249. WILLIAM JIMÉNEZ E IVÁN DARÍO HERNÁNDEZ UMAÑA. "*CROWDING-IN Y CROWDING-OUT: EVIDENCIA EMPIRICA PARA COLOMBIA*" en *INFORME FINANCIERO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 1993. MARÍA INÉS AGUDELO VALENCIA. "*COMPATIBILIZACIÓN DE LAS DOS FUENTES DE AHORRO Y LA INVERSIÓN: CREACIÓN DE NUEVAS SERIES*" en *ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA* del BANCO DE LA REPÚBLICA. No. 19. Banco de la República, Bogotá, 1991. Pp. 97-118.

5 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961 [Versión inglesa: ADAM SMITH. *THE WEALTH OF NATIONS*. Putnam´s sons, New York, 1904].

6 DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973.

7 THOMAS ROBERT MALTHUS. *PRINCIPIOS DE ECONOMIA POLITICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. THOMAS ROBERT MALTHUS. *ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

8 JOHN STUART MILL. *SOBRE LA LIBERTAD*. Alianza, Madrid, 1994. JOHN STUART MILL. *PRINCIPIOS DE ECONOMIA POLÍTICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978 [Versión inglesa: JOHN STUART MILL. *PRINCIPLES OF POLITICAL ECONOMY*. Longmans Green & Co., London, 1921. Pp. 804, ss].

el intercambio, en particular el comercio internacional (ejemplo, crecimiento a escala en el tamaño de los mercados*)*. Asimismo, es evidente que *Smith* atribuía al comercio exterior efectos sobre el crecimiento económico. La incidencia es evidente, dado que la inversión y el ahorro de determinada sociedad y el entorno internacional se relacionan de manera substancial mediante la balanza de capital, es decir, inversión extranjera y crédito externo.

Asimismo, *Adam Smith* diferenció entre cantidad y calidad de factores productivos y su relación con eficiencia y crecimiento económico. Propuso que debe asegurarse mayor proporción de capital y trabajo y, lo que es cardinal, lograr mejor calidad de factores productivos para impulsar el crecimiento económico. En este contexto, adquieren esencial relevancia aspectos como aprendizaje, capacitación, desarrollo tecnológico, cuya ampliación en cobertura y calidad benefician al país.

David Ricardo, John Stuart Mill y *Robert Malthus* afianzaron algunas ideas de la teoría de crecimiento económico suscitada por *Adam Smith*. *Ricardo* examinó el tema de la distribución de la riqueza. *Mill* estudió sus argumentos sobre producción, relacionó las leyes que rigen la producción, el progreso y la riqueza con las leyes de la física y en relación con la equidad fue abanderado del uso de tributos y subsidios para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza de la sociedad. *Malthus* se interesó por temas relativos a la población.

Los *economistas clásicos* disponían concepción diáfana del papel y la jerarquía de los empresarios, la propiedad privada, el impulso a la capacidad inventiva y la economía del mercado para asegurar el crecimiento económico. Concibieron el proceso económico desde perspectiva realista, que incorporaba la disponibilidad de inversión, y permitía proveer el presupuesto y ejercer los costos requeridos para ejecutar el proceso productivo, la demanda de materias primas, insumos y factores productivos, la exigencia de otorgar el mejor uso posible a dichos recursos productivos disponibles, el logro de la mayor cantidad y la mejor calidad posible del producto y la conveniencia de alcanzar los objetivos propuestos. Para todo ello, se consideró esencial la racionalidad del empresario.

2.2 ESCUELA MARXISTA (*Carl Marx*[9])

Karl Marx discrepó con *Mill*, al plantear que las variables producción y distribución estaban estrechamente ligadas y tenían fuerte repercusión en la estructura de la sociedad. *Marx* desarrolló con amplio detalle las diferentes causas del cambio tecnológico, que atribuyó a la formación de capital o mayor cantidad de factores productivos, capital y trabajo, y a mayor productividad de dichos factores productivos. Para *Marx* el proceso económico debe orientarse al esquema de planificación central, donde el Estado asume las actividades de producción, distribución y consumo, fundamentalmente por razones de equidad. Precisó que en economía de mercado aquellos que disponen capacidad de ahorro e inversión son los únicos que tendrán proclividad a acumular riquezas e ingresos.

2.3 ESCUELAS POSTCLÁSICAS (*Alfred Marshall*[10]*, Joseph Schumpeter*[11], *John Keynes*[12]).

Alfred Marshall, catalogado padre de la microeconomía moderna, en términos generales coincidió con *Adam Smith* en materia de crecimiento económico, pero agregó otros ingredientes relevantes, en especial los relativos a organización y capacitación o adquisición de conocimiento. Formuló de forma

9 KARL MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. KARL MARX. *HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

10 ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMIA*. Biblioteca Ciencias Sociales, Madrid, 1948.

11 JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978. JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *CAPITALISMO, SOCIALISMO Y DEMOCRACIA*. Aguilar, Madrid, 1971. JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO*. Ariel, Barcelona, 1971.

12 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica - Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA A LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN*. Taurus, Bogotá, 2002.

explícita la relación entre educación y crecimiento, sugerida inicialmente por *Smith*, y resaltó el papel de la distribución del ingreso y la riqueza en relación con temas de crecimiento y eficiencia. Estableció relación directa entre capacitación y crecimiento económico.

Joseph Schumpeter destacó el papel de la tecnología en el crecimiento económico, a través de factores como invención, innovación y capacidad empresarial. Asimismo, planteó la existencia de dualidad entre eficiencia estática y eficiencia dinámica en relación con la promoción del desarrollo económico. Consideró que el empresario ejerce rol esencial para fomentar la dinámica económica. Incluyó la capacidad empresarial como factor productivo y lo consideró trascendental, dado que lo concibió como la médula cerebral del proceso económico.

John Maynard Keynes esbozó que el progreso económico se encuentra en función de la investigación tecnológica y de la cantidad de capital acumulado. Se resalta la importancia otorgada a variables como expectativas de beneficio, riesgos de inversión y análisis de ganancias a largo plazo en su análisis sobre crecimiento económico. Para Keynes la tasa de interés concierne a estímulo por especular (no atesorar) y no es significativa para desplegar decisiones de inversión. Consideró que los grados de inversión no se afectan por variaciones en la tasa de interés. Argumentó que el motivo especulación se fortalece al disminuir los motivos transacción y precaución, presionando a la tasa de interés al alza. Los motivos transacción y precaución disminuyen cuando la actividad económica decrece. *Keynes* planteó que la eficiencia marginal del capital es cuantificable y consideró que la inversión no es viable si las expectativas de ganancias futuras resultan inferiores a las efectivamente obtenidas.

En común *Keynes, Schumpeter* y *Marshall* comparten que reducción en la demanda agregada (consumo total) origina altas tasas de desempleo. Así, se deben impulsar políticas públicas expansionistas, como disminución de impuestos, aumento del gasto público y generación de créditos asequibles, para asegurar pleno empleo y estabilidad en la economía. Aspecto resaltado por *Keynes*, quien propuso hipótesis filosófica planteada con antelación por *Aristóteles*[13], relativa a la naturaleza del conocimiento por medio de la inducción. Los tres autores concibieron modo de producción basado en las siguientes premisas: La fuerza productiva es medio de producción, los instrumentos de trabajo son creados por la capacidad inventiva del ser humano, las relaciones productivas son dinámicas, no hay antagonismo de clases sociales, existe propiedad sobre los medios de producción, la economía es movida por los empresarios y los Estados.

2.4 MODELOS MATEMÁTICOS (*Roy Harrod*[14], *Evsey Domar*[15], *Robert Solow*[16]).

Harrod y *Domar* efectuaron estudios cuantitativos sobre la relación dinámica entre eficiencia y

13 ARISTÓTELES. *ÉTICA NICOMAQUEA. LA POLÍTICA*. Porrúa, México, 1985.

14 HENRY ROY FORBES HARROD. *TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS*. MacMillan, London, 1948. HENRY ROY FORBES HARROD. "*ESAYO DE TEORÍA DINÁMICA*" en *LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO* de LUIS A. ROJO DUQUE. Gredos, Madrid, 1966. Pp. 71-90 [HENRY ROY FORBES HARROD. "*AN ESSAY IN DYNAMIC THEORY*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 49, no. 193. Royal Economic Society, London, 1939. Pp. 14-33]. HENRY ROY FORBES HARROD. "*DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD M*ÜELLER*. Continental, Barcelona, 1974. Pp. 309-321 [HENRY ROY FORBES HARROD. "*DOMAR AND DYNAMIC ECONOMICS*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 69. Royal Economic Society, London, 1959. Pp. 451-464]. HENRY ROY FORBES HARROD. "*THE EXPANSION OF CREDIT IN AN ADVANCING COMMUNITY*" en *ECONOMICA*. Vol. 1, no. 3. MacMillan, London, 1952. Pp. 287-299. HENRY ROY FORBES HARROD. *LA VIDA DE JOHN M. KEYNES*. Fondo de Cultura Económica, México, 1958. HENRY ROY FORBES HARROD. *INTERNATIONAL ECONOMICS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1933.

15 EVSEY DAVID DOMAR. *ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*. Oxford University Press, New York, 1957. EVSEY DAVID DOMAR. "*EXPANSIÓN Y EMPLEO*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD M*ÜELLER*. Continental, Barcelona, 1974. Pp. 290-308 [EVSEY DAVID DOMAR. "*EXPANSION AND EMPLOYMENT*" en *THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, Vol. 37, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1947. Pp. 34-55]. EVSEY DAVID DOMAR. "*CAPITAL EXPANSION, RATE OF GROWTH AND EMPLYMENT*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 14, no. 2. Universidad de Chicago, Chicago, 1946. Pp. 137-147. EVSEY DAVID DOMAR. "*THE BURDEN OF THE DEBT AND THE NATIONAL INCOME*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 34, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1944. Pp. 798-827.

16 ROBERT MERTON SOLOW. *CAPITAL THEORY AND THE RATE OF RETURN*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1963. ROBERT MERTON SOLOW. "*A CONTRIBUTION TO THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 70, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1956. Pp. 65-94. ROBERT MERTON SOLOW. "*TECHNICAL CHANGE AND THE AGGREGATE PRODUCTION FUNCTION*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 39, no. 3. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1957. Pp. 312-330. [ROBERT MERTON SOLOW. "EL *CAMBIO TECNOLÓGICO Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN AGREGADA*" en *ECONOMÍA DEL CAMBIO TECNOLÓGICO* de NATHAN ROSENBERG. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. Pp. 319-36]. ROBERT MERTON SOLOW. "*THE PRODUCTION FUNCTION AND THE THEORY OF CAPITAL*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 23, no. 2. Oxford University Press, London, 1955. Pp. 101-108.

crecimiento, formulados desde la óptica que la eficiencia estimula el avance económico, al asegurar el incremento de los grados de ahorro e inversión. Al aumentar los grados de eficiencia, se generan condiciones propicias para el crecimiento económico. Sin embrago, la expansión de la producción no siempre se origina por mayor eficiencia, dado que la acumulación o formación de capital, tanto físico como humano, es otra fuente del crecimiento económico. El ahorro y la inversión estimulan el mayor uso de tecnología y el mayor grado de acumulación de capital, que inciden sobre mayor nivel de eficiencia y redundan en mayor crecimiento económico.

El *modelo Harrod-Domar* otorga importancia a tres factores: Tasa de ahorro y de inversión, generada por los diferentes agentes económicos (familias, empresarios y Estado). Relación capital-producto, que expresa la relación entre demanda por capital y producto total, se refiere a la decisión de las empresas de propender por determinado factor productivo (propensión al uso del capital frente el trabajo). Tasa de depreciación, que corresponde a la aptitud de reemplazar sus maquinarias y equipos, acorde con los grados de obsolescencia, uso y calidades, que le permita competir en el mercado. Consideró funciones de producción con elasticidad de substitución igual a cero, que implica la no opción de reemplazar un factor productivo por otro. El modelo *Harrod-Domar* resumió en una ecuación los temas relativos a crecimiento económico analizados por sus antecesores. Concibió función de producción constante a escala Sin embargo, recibió fuertes críticas: No incluyó al factor trabajo y el segundo factor (relación capital / producto) no tuvo sustento teórico y empírico. Concluyó sobre la imposibilidad de sustituir los factores productivos (trabajo y capital). El *modelo Harrod-Domar* ha sido considerado por algunos tratadistas como esquema influenciado por las tesis de *Keynes*.

Después, surgió el *modelo neoclásico* de *Robert Solow*, que supuso función de producción con elasticidad de substitución constante a escala sujeta a dos factores productivos: Capital y trabajo, lo que significa que al incrementar el uso de los factores se logrará aumentar la producción en igual proporción. Al hacer abstracción del progreso tecnológico, el producto, el capital y el trabajo crecen en la misma dimensión, es decir, presentan igual tasa de crecimiento. Infiere que la población y el crecimiento demográfico son factores de índole exógenos. Concluyó también que el crecimiento económico es de carácter exógeno, condición que se mantiene al incluir el cambio tecnológico. La función de producción constante a escala se mueve acorde con la dirección asumida por la tasa de progreso tecnológico, dado que esta afecta positivamente el producto con la misma cantidad de trabajo y capital. *Solow* formuló que el ahorro y la eficiencia no son significativos para el crecimiento de largo plazo, excepto cuando concierne a la tecnología.

Solow diseñó modelo de equilibrio general que admitió función de producción que permite sustituir los factores productivos (trabajo y capital). Además, incorporó equilibrio macroeconómico entre ahorro e inversión y supuso al capital como acervo acumulable, al trabajo creciente y renovable dependiente del salario real y en condiciones de pleno empleo, al ahorro real en función del ingreso, la tasa de ahorro como variable dada y dependiendo de la renta, el progreso técnico, la depreciación y el crecimiento poblacional, variables que interpretó autónomas. El progreso técnico lo concibió exógeno, que crece a ritmo constante y es esencial para el crecimiento económico a largo plazo y para favorecer la productividad del trabajo y evita que se reduzca la productividad marginal del capital; su tasa de crecimiento también es considerada constante durante el transcurso del tiempo. La tasa de crecimiento de largo plazo depende de la tasa de la población activa y los beneficios exógenos de la productividad. El *modelo de Solow* ha sido calificado de inspiración neoclásica, dado que propulsa por la conveniencia de las libertades del mercado y es entendido como opuesto al *modelo de Harrod-Domar*, preciado de índole *keynesiano*.

2.5 EFECTOS DE SERIES TEMPORALES SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO (*Lyle Broemeling*[17], *Masanao Aoki*[18], *Andrew Harvey*[19], *Samir Shaarawy*[20], *Hiroki Tsurumi*[21], *Rudolf Kalman*[22], *George Box*[23], *Gwilym Jenkins*[24], *Steven Hillmer*[25], *George Tiao*[26], *James Hamilton*[27], entre otros).

El *método de series temporales* es utilizado para efectuar predicciones económicas, en especial sobre temas de crecimiento económico. Se relaciona con uso de métodos cuantitativos, estadísticos y econométricos, que aprovechan la información disponible con el propósito de examinar e identificar los factibles cambios

17 LYLE D. BROEMELING. *STRUCTURAL CHANGE AND TIME SERIES ANALYSIS*. Springer Berlin Heidelberg, 1989. LYLE D. BROEMELING. *BAYESIAN ANALYSIS OF LINEAR MODELS*. Marcel Dekker, Nueva York, 1985. LYLE D. BROEMELING Y HIROKI TSURUMI. *ECONOMETRICS AND STRUCTURAL CHANGE*. Marcel Dekker, New York, 1987. LYLE D. BROEMELING Y SAMIR SHAARAWY. "*TIME SERIES: A BAYESIAN ANALYSIS IN THE TIME DOMAIN*" en *BAYESIAN ANALYSIS OF TIME SERIES AND DYNAMIC MODELS* de JAMES C. SPALL. Marcel Dekker, New York, 1988. Pp. 1.21. LYLE D. BROEMELING Y SAMIR SHAARAWY. "*A BAYESIAN ANALYSIS OF TIME SERIES*" en *BAYESIAN INFERENCE AND DECISION TECHNIQUES: ESSAYS IN HONOR OF BRUNO DE FINETTI* de PREM K. GOEL Y ARNOLD ZELLNER. Elsevier, Amsterdam, 1986.

18 MASANAO AOKI. *STATE SPACE MODELING OF TIME SERIES*. Springer-Verlag, New York, 1990. MASANAO AOKI. *NOTES ON ECONOMIC TIME SERIES ANALYSIS: SYSTEM THEORETIC APPROACH*. Springer-Verlag, Heidelberg, 1983. MASANAO AOKI Y ARTHUR M. HAVENNER. "*STATE SPACE MODELING OF MULTIPLE TIME SERIES*" en *ECONOMETRICS REVIEWS*. Vol. 10, No. 1. Esfandiar Maasoumi, London, 1991. Pp. 1-59. RALF ÖSTERMARK Y MASANAO AOKI. "*TIME SERIES EVIDENCE OF IMPACTS OF THE US ECONOMY ON THE SCANDINAVIAN ECONOMY*" en *IFAC WORKSHOP ON ECONOMIC TIMER SERIES ANALYSIS AND SYSTEM IDENTIFICATION*. Series A372. Åbo Akademi University, Nationalekonomiska institutionen, Vienna, 1992.

19 ANDREW C. HARVEY. *THE ECONOMETRIC ANALYSIS OF TIME SERIES*. Philip Alan, New York, 1990. ANDREW C. HARVEY. *TIME SERIES MODELS*. MIT Press, Cambridge, 1993. ANDREW C. HARVEY. *FORECASTING, STRUCTURAL TIME SERIES MODELS AND THE KALMAN FILTER*. Cambridge University, Cambridge, 1989. ANDREW C. HARVEY, SIEM JAN KOOPMAN Y NEIL SHEPHARD. *STATE SPACE AND UNOBSERVED COMPONENT MODELS: THEORY AND APPLICATIONS*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004. ANDREW C. HARVEY Y SIMON PETERS. "*ESTIMATION PROCEDURES FOR STRUCTURAL TIME-SERIES MODELS*" en *JOURNAL OF FORECASTING*. Vol. 9, no. 2. John Wiley & Sons, London, 1990. Pp. 89-108.

20 LYLE D. BROEMELING Y SAMIR SHAARAWY. "*TIME SERIES: A BAYESIAN ANALYSIS IN THE TIME DOMAIN*" en *BAYESIAN ANALYSIS OF TIME SERIES AND DYNAMIC MODELS* de JAMES C. SPALL. Marcel Dekker, New York, 1988. LYLE D. BROEMELING Y SAMIR SHAARAWY. "*A BAYESIAN ANALYSIS OF TIME SERIES*" en *BAYESIAN INFERENCE AND DECISION TECHNIQUES: ESSAYS IN HONOR OF BRUNO DE FINETTI*" de PREM K. GOEL Y ARNOLD ZELLNER. Elsevier, Amsterdam, 1986.

21 HIROKI TSURUMI. "*NONLINEAR TWO-STAGE LEAST SQUARE ESTIMATION OF CES PRODUCTION FUNCTIONS APPLIED TO THE CANADIAN MANUFACTURING INDUSTRIES, 1926-1939, 1946-1967*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 52, no. 2. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1970. Pp 200-207. LYLE D. BROEMELING Y HIROKI TSURUMI. *ECONOMETRICS AND STRUCTURAL CHANGE*. Marcel Dekker, New York, 1987.

22 RUDOLF EMIL KALMAN. "*MATHEMATICAL DESCRIPTION OF LINEAR DYNAMICAL SYSTEMS*" en *JOURNAL OF THE SOCIETY FOR INDUSTRIAL AND APPLIED MATHEMATICS*. Series A, Control. Vol. 1, no. 2. University of Auckland, Auckland, 1963. Pp. 152-192. RUDOLF EMIL KALMAN. "*A NEW APPROACH TO LINEAR FILTERING AND PREDICTION PROBLEMS*" en *JOURNAL OF BASIC ENGINEERING*. Series D, vol. 82. The American Society of Mechanical Engineers, ASME, New York, 1960. Pp. 35-45.

23 GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GWILYM MEIRION JENKINS. *TIME SERIES ANALYSIS, FORECASTING AND CONTROL*. Holden-Day, San Francisco, 1970. GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. *BAYESIAN INFERENCE IN STATISTICAL ANALYSIS*. Addison-Wesley, Reading Massachusetts, 1973. GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. "*INTERVENTION ANALYSIS WITH APPLICATIONS TO ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL PROBLEMS*" en *JOURNAL OF THE AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION*. Vol. 70, No. 349. American Statistical Association, Alexandria, 1975. Pp. 70-79. GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. "*A CANONICAL ANALYSIS OF MULTIPLE TIME SERIES*" en *BIOMETRIKA*. Vol. 64, no. 2. Oxford University Press, Oxford, 1977. Pp. 355-365. GEORGE EDWARD PELHAM BOX, STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "*ANALYSIS AND MODELING OF SEASONAL TIME SERIES*" en *SEASONAL ANALYSIS OF ECONOMIC TIME SERIES* de ARNOLD ZELLNER. U.S. D. Commerce - Bureau of Census, Washington, 1978. Pp. 309-334.

24 GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GWILYM MEIRION JENKINS. *TIME SERIES ANALYSIS, FORECASTING AND CONTROL*. Holden-Day, San Francisco, 1970.

25 STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "*AN ARIMA MODEL-BASED APPROACH TO SEASONAL ADJUSTMENT*" en *JOURNAL OF THE AMERICAN STADISTICAL ASSOCIATION*. Vol. 77, No. 377. American Statistical Association, Alexandria, 1982. Pp. 63-70. GEORGE EDWARD PELHAM BOX, STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C.TIAO. "*ANALYSIS AND MODELING OF SEASONAL TIME SERIES*" en *SEASONAL ANALYSIS OF ECONOMIC TIME SERIES* de ARNOLD ZELLNER. U.S. D. Commerce - Bureau of Census, Washington, 1978. Pp. 309-334.

26 GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. *BAYESIAN INFERENCE IN STATISTICAL ANALYSIS*. Addison-Wesley, Reading Massachusetts, 1973. STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "*AN ARIMA-MODEL BASED APPROACH TO SEASONAL ADJUSTMENT*" en *JOURNAL OF THE AMERICAN STADISTICAL ASSOCIATION*. Vol. 77. American Statistical Association, Alexandria, 1982. Pp. 63-70. GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. "*INTERVENTION ANALYSIS WITH APPLICATIONS TO ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL PROBLEMS*" en *JOURNAL OF THE AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION*. no. 70. American Statistical Association, Alexandria, 1975. Pp. 70-79. GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. "*A CANONICAL ANALYSIS OF MULTIPLE TIME SERIES*" en *BIOMETRIKA*. No. 64, 1977. Pp. 355-365. GEORGE EDWARD PELHAM BOX, STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "*ANALYSIS AND MODELING OF SEASONAL TIME SERIES*" en *SEASONAL ANALYSIS OF ECONOMIC TIME SERIES* de ARNOLD ZELLNER. United States Department of Commerce - Bureau of the Census, Washington, 1978. Pp. 309-334.

27 JAMES DOUGLAS HAMILTON. *TIME SERIES ANALYSIS*. Princeton University Press, New Jersey, 1994. JAMES DOUGLAS HAMILTON. "*A NEW APPROACH TO THE ECONOMIC ANALYSIS OF NO STATIONARY TIME SERIES AND THE BUSINESS CYCLE*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 57, no. 2. Universidad de Chicago, Chicago, 1989. Pp. 357-384. JAMES DOUGLAS HAMILTON. "*STATE-SPACE MODELS*" en *HANDBOOK OF ECONOMETRICS* de ROBERT F. ENGLE Y DANIEL L. MCFADDEN. Vol. 4, chapter 50. Elsevier, Amsterdam, 1994. Pp. 3039-3080. JAMES DOUGLAS HAMILTON Y GABRIEL PÉREZ-QUIRÓS. "¿WHAT DO THE LEADING INDICATORS LEAD?" en *JOURNAL OF BUSINESS*. Vol. 69, no. 1. University of Chicago Press, Chicago, 1996. Pp. 27-49.

que se generarían en el futuro, con base en determinadas premisas, hipótesis y supuestos lógicos. Así, es posible concluir sobre el comportamiento de las variables estudiadas. Esta técnica permite identificar la estructura de los datos examinados, para luego afrontar el tema central relativo a predicción. Los sistemas ortodoxos son: Modelos autorregresivos integrados de medias móviles (*ARIMA*) y modelos estructurales, que integra en un solo enfoque los métodos de descomposición y los modelos *ARMA*, pertenecientes a la clase de los modelos *UCARIMA* (*unobserved components ARIMA*)[28].

La metodología *ARIMA* o estructural surgió como secuela de compendiar diversos trabajos elaborados por *George Box* y *Gwilym Jenkins* en la década de los años sesenta [29]. Su desarrollo se ejerce en etapas, que comprenden: Identificación del modelo, estimación de parámetros, verificación de estimaciones y residuos, desempeño en estacionalidad e invertibilidad y diagnóstico para verificar fortalezas y debilidades y prescribir ajustes requeridos. Las estimaciones de *Box* y *Jenkins* para análisis de series de tiempo, estudian tres esquemas: Auto-regresiones, promedios móviles y tendencias.

La descomposición del modelo *ARIMA* en sus componentes fue verificado con base en serie de requisitos recogidos en *Hillmer* y *Tiao*[30], que se conoce como ajuste estacional. Los modelos estructurales de series temporales fueron desarrollados también por *Harvey*[31], quien precisó: "El modelo estructural de series temporales se establece en términos de componentes que tienen interpretación directa". También, se han formulado procedimientos para elaborar modelos causales desde la perspectiva de series temporales, se resaltan las investigaciones de *Box*, *Jenkins* y *Tiao*[32].

La teoría de sistemas ha desplegado modelos en espacio de estado, que emplean variables de estado, relativas a fenómenos observados que resumen la evolución temporal del proceso. Esta metodología es equivalente a la *ARMA*. Se resaltan importantes trabajos sobre análisis de procesos no estacionarios en espacio de estados, entre otros autores se destacan: *Aoki*, *Broemeling*, *Shaarawy*, *Tsurumi* y *Harvey*[33].

La variable de estado es función de memoria que compendia información sobre el comportamiento del sistema relevante para aproximarse a su futuro. La variable de estado es estadística requerida para la evolución dinámica del sistema. Así, se analiza el comportamiento de sistemas dinámicos de forma alternativa y equivalente a lo que se haría mediante la formulación *ARMA*. *Harvey* incorporó ecuaciones para representar modelos de espacio de estados.

El *filtro de Kalman*[34] contribuyó al desarrollo de modelos estructurales de series temporales. Utiliza

---

28 JOSÉ MONDÉJAR JIMÉNEZ. *ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA COYUNTURA ECONÓMICA: UNA APLICACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN EN EL ESPACIO DE ESTADOS DE SERIES TEMPORALES MÚLTIPLES*. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007.

29 GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GWILYM MEIRION JENKINS. *TIME SERIES ANALYSIS, FORECASTING AND CONTROL*. Holden-Day, San Francisco, 1970.

30 STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "*AN ARIMA MODEL-BASED APPROACH TO SEASONAL ADJUSTMENT*" en *JOURNAL OF THE AMERICAN STADISTICAL ASSOCIATION*. Vol. 77. American Statistical Association, Alexandria, 1982. Pp. 63-70. GEORGE EDWARD PELHAM BOX, STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C.TIAO. "*ANALYSIS AND MODELING OF SEASONAL TIME SERIES*" en *SEASONAL ANALYSIS OF ECONOMIC TIME SERIES* de ARNOLD ZELLNER. U.S. D. Commerce - Bureau of Census, Washington, 1978. Pp. 309-334.

31 ANDREW C. HARVEY. *THE ECONOMETRIC ANALYSIS OF TIME SERIES*. Philip Alan, New York, 1990. ANDREW C. HARVEY. *TIME SERIES MODELS*. MIT Press, Cambridge, 1993. ANDREW C. HARVEY. *FORECASTING, STRUCTURAL TIME SERIES MODELS AND THE KALMAN FILTER*. Cambridge University, Cambridge, 1989. ANDREW C. HARVEY Y SIMON PETERS. "*ESTIMATION PROCEDURES FOR STRUCTURAL TIME-SERIES MODELS*" en *JOURNAL OF FORECASTING*. Vol. 9, no. 2. John Wiley & Sons, London, 1990. Pp. 89-108.

32 GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GWILYM MEIRION JENKINS. *TIME SERIES ANALYSIS, FORECASTING AND CONTROL*. Holden-Day, San Francisco, 1970. GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. "*INTERVENTION ANALYSIS WITH APPLICATIONS TO ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL PROBLEMS*" en *JOURNAL OF THE AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION*. No. 70. American Statistical Association, Alexandria, 1975. Pp. 70-79. GEORGE EDWARD PELHAM BOX, STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "*ANALYSIS AND MODELING OF SEASONAL TIME SERIES*" en *SEASONAL ANALYSIS OF ECONOMIC TIME SERIES* de ARNOLD ZELLNER. U.S. Dept. of Commerce - Bureau of the Census, Washington, 1978. Pp. 309-334.

33 MASANAO AOKI. *STATE SPACE MODELING OF TIME SERIES*. Springer-Verlag, New York, 1990. ANDREW C. HARVEY, SIEM JAN KOOPMAN Y NEIL SHEPHARD. *STATE SPACE AND UNOBSERVED COMPONENT MODELS: THEORY AND APPLICATIONS*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004. LYLE D. BROEMELING Y HIROKI TSURUMI. *ECONOMETRICS AND STRUCTURAL CHANGE*. Marcel Dekker, New York, 1987. LYLE D. BROEMELING Y SAMIR SHAARAWY. "*TIME SERIES: A BAYESIAN ANALYSIS IN THE TIME DOMAIN*" en *BAYESIAN ANALYSIS OF TIME SERIES AND DYNAMIC MODELS* de JAMES SPALL. Dekker, New York, 1988.

34 RUDOLF EMIL KALMAN. "*A NEW APPROACH TO LINEAR FILTERING AND PREDICTION PROBLEMS*" en *JOURNAL OF BASIC ENGINEERING*. Series D, Vol. 82. American Society of Mechanical Engineers, New York, 1960. Pp. 35-45.

sistema dinámico denominado espacio de estados, concerniente con conjunto de variables que describen las propiedades del sistema en momento de tiempo determinado. El *filtro de Kalman*, al permitir actualizar la estimación del *estado del sistema*, se convierte en herramienta para ejercer *predicciones* con muestras finitas y supone función de verosimilitud exacta a los procesos *ARMA*. Es herramienta para tratar valores perdidos, se emplea con frecuencia en la disciplina económica.

2.6 ESCUELA NEOCLÁSICA SOBRE CRECIMIENTO ENDÓGENO (*Hollis Chenery*[35]*, Simón Kutznets*[36]*, Wassily Leontief*[37]*, Paul Romer*[38]*, Robert E. Lucas Jr.*[39]*, William Arthur Lewis*[40]*, Raul Prebisch*[41]*, Norman Clark* y *Calestous Juma*[42]*, Johan Akerman*[43]*, Nicholas Georgescus-Roegen*[44],

35 HOLLIS BURNLEY CHENERY. *CAMBIO ESTRUCTURAL Y POLÍTICA DE DESARROLLO*. Tecnos, Madrid, 1980. HOLLIS BURNLEY CHENERY. *INTERINDURSTRY ECONOMICS*. John Wiley & Sons, New York, 1977. HOLLIS BURNLEY CHENERY Y MOSES SYRQUIN. *LA ESTRUCTURA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO*. Tecnos, Madrid, 1978. HOLLIS BURNLEY CHENERY. *STRUCTURAL CHANGE AND DEVELONMENT POLICY*. Oxford University Press, London, 1979. HOLLIS BURNLEY CHENERY Y MOSES SYRQUIN. *PATTERNS OF DEVELOPMENT, 1950-1970*. Oxford University Press, London, 1975. HOLLIS BURNLEY CHENERY Y THIRUKODIKAVAL NILAKANTA SRINIVASAN. *HANDBOOK OF DEVELOPMENT ECONOMICS*. Elsevier Sciences Publishers, New York, 1988-1989. Vols. 1 y 2.

36 SIMÓN KUZNETS. *MODERN ECONOMIC GROWTH*. Yale University Press, New Haven. 1966. SIMÓN KUZNETS. *POPULATION, CAPITAL AND GROWTH: SELECTED ESSAYS*. Norton, New York, 1973. SIMÓN KUZNETS. *ECONOMIC GROWTH OF NATIONS: TOTAL OUTPUT AND PRODUCTION STRUCTURE*. Harvard University Press, Cambridge, 1971.

37 WASSILY LEONTIEF. *ANÁLISIS ECONÓMICO INPUT-OUTPUT*. Gustavo Gili, Barcelona, 1970. WASSILY LEONTIEF. "*THE DYNAMIC INVERSE*" en *APPLICATIONS OF INPUT-OUTPUT ANALYSIS: PUBLISHED IN HONOR OF WASSILY LEONTIEF* de ANNE PITTS CARTER Y ANDREW BRODY. North Holland, Amsterdam, 1970. Pp. 17-46. WASSILY LEONTIEF. "*AN OPEN DYNAMIC SYSTEM FOR LONG RANGE PROJECTION OF ECONOMIC GROWTH*" en *ECONOMIC ANALYSIS IN INPUT-OUTPUT FRAMEWORK* de RANGANATH BHARADWAJ, WASSILY LEONTIEF Y PURUSHOTTAM NARAYAN MATHUR. Input Output Research Association, Poona-India, 1967. WASSILY LEONTIEF *PROPOSAL FOR THE USE OF INPUT-OUTPUT APPROACH IN THE ANALYSIS OF THE STRUCTURE OF INTERDISCIPLINARY RELATIONSHIPS* en *ECONOMIC SYSTEMS RESEARCH*. Vol. 8, No. 1. Taylor & Francis Journals, New York, 1996. Pp. 81-86. ERIK DIETZENBACHER Y MICHAEL L. LAHR. *WASSILY LEONTIEF AND INPUT-OUTPUT ECONOMICS*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

38 PAUL MICHAEL ROMER. "*EL CAMBIO TECNOLÓGICO ENDÓGENO*" en *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*. Vol. 63, No. 3. No. 231. Fondo de Cultura *Económica*, México, 1991. Pp. 441-480. PAUL MICHAEL ROMER. "*INCREASING RETURNS AND LONG-RUN GROWTH*" en *JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 94, No. 5. Universidad de Chicago, Chicago, 1986. *Pp.* 1002-1037. PAUL MICHAEL ROMER. "*HUMAN CAPITAL AND GROWTH: THEORY AND EVIDENCE*" en *NBER WORKING PAPER SERIES*. No. 3173. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. Vol. 32, No. 1. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989. Pp. 251-286. PAUL MICHAEL ROMER. "*INCREASING RETURNS AND NEW DEVELOPMENTS IN THE THEORY OF GROWTH*" en *NBER WORKING PAPER SERIES*. No. 3098. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989. Pp. 83-110. PAUL MICHAEL ROMER. "*THE ORIGINS OF ENDOGENOUS GROWTH*" en *JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES*. Vol. 8, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1994. Pp. 3-22.

39 ROBERT EMERSON LUCAS JR. *STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1981. ROBERT EMERSON LUCAS, JR. "*ON THE MECHANICS OF ECONOMIC DEVELOPMENT*" en *JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS*. Vol. 22, No. 1. North Holland Publishing, Amsterdam, 1988. Pp. 3-42. ROBERT EMERSON LUCAS JR. "*OPTIMAL INVESTMENT WITH RATIONAL EXPECTATIONS*" en *RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE* de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS JOHN SARGENT. George Allen & Unwin, London, 1981.

40 WILLIAM ARTHUR LEWIS. *THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*. Taylor & Francis, London, 2003. WILLIAM ARTHUR LEWIS. *OVERHEAD COSTS: SOME ESSAYS IN ECONOMIC ANALYSIS*. Unwin Books, London, 1970. WILLIAM ARTHUR LEWIS. "*ECONOMIC DEVELOPMENT WITH UNLIMITED SUPPLIES OF LABOUR*" en *ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES*. Vol. 22, No. 2. Manchester School, Manchester, 1954. Pp. 139-191. WILLIAM ARTHUR LEWIS. "*DEVELOPMENT ECONOMICS IN THE 1950s*" en *PIONEERS IN DEVELOPMENT* de GERALD M. MEIER Y DUDLEY SEERS. Oxford University Press & World Bank, Oxford, 1984. Pp. 121-137.

41 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO, CRISIS Y TRANSFORMACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISCH. *NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. RAÚL PREBISCH. *TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970. RAÚL PREBISCH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983. RAÚL PREBISCH. *INTRODUCCION A KEYNES*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

42 NORMAN CLARK. *LONG-RUN ECONOMIC GROWTH: LONG-RUN ECONOMICS*. Frances Printer, London, 1987. NORMAN CLARK Y CALESTOUS JUMA. *LONG-RUN ECONOMICS: AN EVOLUTIONARY APPROACH TO ECONOMIC GROWTH*. Frances Printer, London, 1987. CALESTOUS JUMA. *THE NEW HARVEST: AGRICULTURAL INNOVATION IN AFRICA*. Oxford University Press, New York, 2011.

43 JOHAN HENRYK AKERMAN. *ESTRUCTURAS Y CICLOS ECONÓMICOS*. Aguilar, Madrid, 1962. JOHAN HENRYK AKERMAN. *TEORÍA DEL INDUSTRIALISMO*. Técnos, Madrid, 1968. JOHAN HENRYK AKERMAN. *DAS PROBLEM DER SOZIALÖKONOMISCHEN SYNTHESE*. Gleerup, Lund, 1938.

44 NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN. *THE ENTROPY LAW AND THE ECONOMIC PROCESS*. Harvard University Press, Cambridge, 1971. NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN. "*NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN SOBRE SI MISMO*" en *GRANDES ECONOMISTAS DE HOY: EL TESTIMONIO VIVO Y LA VISIÓN DEL MUNDO DE LOS GRANDES ECONOMISTAS DE HOY* de MICHAEL SZENBERG. Debate, Madrid, 1994. Pp. 149-186. NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN. "*PROCESS IN FARMING VS PROCESS IN MANUFACTURING: A PROBLEM OF BALANCED DEVELOPMENT*" en *ECONOMIC PROBLEMS OF AGRICULTURE IN INDUSTRIAL SOCIETIES: PROCEEDINGS OF A CONFERENCE HELD BY THE INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION* de UGO PAPI Y CHARLES NUNN. IEA-McMillan, London, 1969. Pp. 497-528.

Michael Ledesmann[45], *Mauro Baranzini*[46], *Roberto Scazzieri*[47], *James Cypher* y *James Dietz*[48], *Luigi Pasinetti*[49], *Philipe Aghion* y *Peter Howitt*[50], *Gene Glessman* y *Elhanan Helpman*[51], *Bart Los*[52], *Colin Clark*[53]).

Tradicionalmente ha existido preocupación sobre el crecimiento económico y los cambios estructurales de mediano y largo plazo por parte de los gestores de políticas públicas económicas de países no industrializados, que tradicionalmente han incorporado temáticas, como: Substitución de importaciones, impulso a exportaciones, protección a la industria nacional, atracción a la inversión extranjera, libertades al comercio internacional, promoción a la producción de bienes de capital, desarrollo tecnológico, promoción a la actividad agropecuaria y minera, estrategias de endeudamiento, entre otras políticas, algunas armónicas y otras antitéticas entre sí.

A partir del período de la postguerra surgieron desarrollos teóricos que avalaban estrategias y decisiones prácticas orientadas al desarrollo económico y a transformaciones estructurales del proceso económico.

45 MICHAEL A. LEDESMANN Y ROBERTO SCAZZIERI. *PRODUCTION AND ECONOMIC DYNAMICS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. MICHAEL A. LEDESMANN. "*CONCEPTIONS OF THECNOLOGY AND THE PRODUCTION PROCESS*" en *FOUNDATIONS OF ECONOMICS* de MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. Blackwell, New York, 1986. Pp. 281-310. HARALD HAGEMANN, MICHAEL A. LEDESMANN Y ROBERTO SCAZZIERI. *THE ECONOMICS OF STRUCTURAL CHANGE: INTERNATIONAL LIBRARY OF CRITICAL WRITINGS IN ECONOMICS*. Edward Elgar Pub, Cheltenham, 2003.

46 MAURO BARANZINI. *ADVANCES IN ECONOMIC THEORY*. Basil Blackwell, Oxford, 1982. MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. *THE ECONOMIC THEORY OF STRUCTURE AND CHANGE*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. *FOUNDATIONS OF ECONOMICS*. Blackwell, New York, 1986. MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. *STRUTTURA E EVOLUZIONE DELLE ECONOMIE INDUSTRIALI: I FATTI E LE INTERPRETAZIONI*. Pantarei, Lugano, 1982.

47 ROBERTO SCAZZIERI. *A THEORY OF PRODUCTION TASK, PROCESSES AND TECHNICAL PRACTICES*. Clarendon Press, Oxford, 1993. MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. *THE ECONOMIC THEORY OF STRUCTURE AND CHANGE*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. MICHAEL A. LEDESMANN Y ROBERTO SCAZZIERI. *PRODUCTION AND ECONOMIC DYNAMICS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. *FOUNDATIONS OF ECONOMICS*. Blackwell, New York, 1986. HARALD HAGEMANN, MICHAEL A. LEDESMANN Y ROBERTO SCAZZIERI. *THE ECONOMICS OF STRUCTURAL CHANGE: INTERNATIONAL LIBRARY OF CRITICAL WRITINGS IN ECONOMICS*. Edward Elgar Pub, Cheltenham, 2003. MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. *STRUTTURA E EVOLUZIONE DELLE ECONOMIE INDUSTRIALI: I FATTI E LE INTERPRETAZIONI*. Pantarei, Lugano, 1982.

48 JAMES MARTIN CYPHER Y JAMES L. DIETZ. *THE PROCESS OF ECONOMIC DEVELOPMENT THEORY: INSTITUTIONS, APPLICATIONSAND EVIDENCE*. Routledge, London, 1997. JAMES MARTIN CYPHER Y JAMES L. DIETZ. "*STATIC AND DYNAMIC COMPARATIVE ADVANTAGE: MULTI-PERIOD ANALYSIS WITH DECLINING TERMS OF TRADE*" en *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*. Vol. 32, no. 2. Myron Sharpe, Association for Evolutionary Economics, New York, 1998. JAMES MARTIN CYPHER. "*CRISIS TENDENCIES OF THE 1990S: CONSTRAINTS ON THE IDEOLOGY OF GLOBALIZATION?*" en SEMINARIO INTERNACIONAL: "*GLOBALIZACIÓN, INSERCION DE MÉXICO Y ALTERNATIVAS INCLUYENTES PARA EL SIGLO XXI*". México 13-15 de 1999. IIEC, UNAM, CRIM, UNAM y UAM-I, México, 1999 [http://www.redcelsofurtado.edu.mx].

49 LUIGI LODOVICO PASINETTI. *STRUCTURAL ECONOMIC DYNAMICS: A THEORY OF THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF HUMAN LEARNING*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993. LUIGI LODOVICO PASINETTI. *APORTACIONES A LA TEORÍA DE LA PRODUCCIÓN CONJUNTA*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1986. LUIGI LODOVICO PASINETTI. *LECTURES ON THE THEORY OF PRODUCTION*. MacMillan, Londres, 1977. LUIGI LODOVICO PASINETTI. *CAMBIO ESTRUCTURAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO*. Pirámide, Madrid, 1985 [LUIGI LODOVICO PASINETTI. *STRUCTURAL CHANGE AND ECONOMIC GROWTH*. Cambridge University Press, Cambridge, 1981]. LUIGI LODOVICO PASINETTI. *CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA*. Alianza Editorial, Madrid, 1978. LUIGI LODOVICO PASINETTI. *KEYNES AND THE CAMBRIDGE KEYNESIANS: A REVOLUTION IN ECONOMICS TO BE ACCOMPLISHED*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007. LUIGI LODOVICO PASINETTI. "*CAUSALITÁ E INTERDIPENDENZA NELL'ANALISI ECONOMETRICA E NELLA TEORIA ECONÓMICA*" en *ANNUARIO DELL'UNIVERSITÁ CATTOLICA DEL S. CUORE*. Vita & Pensiero, Milan, 1965. Pp. 233-250. LUIGI LODOVICO PASINETTI. "*THEORY OF VALUE - A SOURCE OF ALTERNATIVE PARADIGMS IN ECONOMIC ANALYSIS*" en *FOUNDATIONS OF ECONOMICS - STRUCTURES OF INQUIRY AND ECONOMIC THEORY* de MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. Basil Blackwell, Oxford, 1985. Pp. 409-431.

50 PHILIPPE AGHION, PETER HOWITT Y CECILIA GARCÍA-PEÑALOSA. *ENDOGENOUS GROWTH THEORY*. MIT, Cambridge, 1998. PHILIPPE AGHION, UFUK AKCIGIT Y PETER HOWITT. *WHAT DO WE LEARN FROM SCHUMPETERIAN GROWTH THEORY?* Disponible en: [http://scholar.harvard.edu].

51 GENE M. GLOSSMAN Y ELHANAN HELPMAN. "*COMPARATIVE ADVANTAGE AND LONG RUN GROWTH*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. No. 80, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1990. Pp. 796-815. GENE M. GLOSSMAN Y ELHANAN HELPMAN. "*QUALITY LADDERS IN THE THEORY OF GROWTH*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 58, No. 193. Oxford University Press, London, 1991. Pp. 43-61.

52 BART LOS. "*CRECIMIENTO ENDÓGENO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN UN MODELO DINÁMICO DE INSUMO-PRODUCTO*" en *MOMENTO ECONÓMICO*. No. 114. Universidad Nacional de México (UNAM), México, 2001. Pp. 2-28, Disponible en: [http://www.ejournal.unam.mx]. BART LOS. "*A NON-PARAMETRIC METHOD TO IDENTIFY NONLINEARITIES IN GLOBAL PRODUCTIVITY CATCH-UP PERFORMANCE*" en *APPLIED EVOLUTIONARY ECONOMICS AND THE KNOWLEDGE-BASED ECONOMY*. Edward Elgar Pub, Cheltenham, 2006. Pp. 231-253.

53 COLIN GRANT CLARK. *CONDICIONES DEL PROGRESO ECONÓMICO*. Madrid, Alianza, 1972 [COLIN GRANT CLARK. *THE CONDITIONS OF ECONOMIC PROGRESS*. MacMillan, London, 1940]. IAN DOUGLAS CARRUTHERS Y COLIN GRANT CLARK. *THE ECONOMICS OF IRRIGATION*. Liverpool University Press, Liverpool, 1981.

Se resaltan los modelos económicos de *Simón Kutznets*[54], *Hollis Chenery*[55], *Raúl Prebisch*[56], *William Lewis*[57], *Robert E.*[58] y *Paul Romer*[59], que ejercieron ingentes aportes cualitativos y cuantitativos al tema del desarrollo económico, crecimiento con equidad. En países como *Colombia* y *Brasil* se recurrió a modelos de desarrollo orientados a sustitución de importaciones e industrialización.

El proceso de industrialización impulsado es ampliamente complejo, al relacionar múltiples variables o componentes y permitir interdependencia entre actividades y sectores. Los modelos de crecimiento económico, los cambios estructurales de mediano y largo plazo y los impactos de estrategias utilizadas poseen amplias interrelaciones directas e indirectas que generan modelo intersectorial y complejo.

Las ideas sobre crecimiento económico endógeno surgen en la década de los años ochentas del siglo pasado, cuando algunos economistas manifestaron críticas a las concepciones de *Solow*. Empezaron a surgir dudas sobre el carácter exógeno del cambio tecnológico y del crecimiento a largo plazo. Economistas como *Hollis Chenery*, *Robert Lucas* y *Paul Romer*, influenciados por las ideas de *Simón Kutznets*, entre otros, empezaron a estudiar el caso de países en vías de desarrollo. Esta corriente de interrogantes condujo a nueva teoría sobre el crecimiento económic*o* sobre la base que la tecnología no es exógena sino endógena, al depender de factores como: Capacitación o aprendizaje, relación capital-trabajo (cantidad disponible de capital por cada trabajador) y eficiencia en uso del capital. *Paul Romer* propuso modelo de crecimiento económico de largo plazo, basado en comportamiento endógeno y estableciendo como hipótesis primordial que el desarrollo económico y social depende de la inversión en capacitación e investigación.

Paul Romer y *Robert Lucas* plantearon para determinado entorno que las decisiones empresariales y las políticas públicas impulsan el progreso técnico. Argumentos que soportan la denominada teoría del crecimiento endógeno. Desarrollaron modelos econométricos que concluyen relación directa entre tasas de ahorro y crecimiento económico. Así, introdujeron modificación básica a los postulados neoclásicos precedentes, al alterar la función de producción mediante la incorporación de dinámica propia, que implicó reemplazar el supuesto de crecimiento exógeno por endógeno. Proponen función de producción que incorpora producto marginal decreciente del capital, que precisa ahorro superior a la inversión requerida, que asegura los requerimientos de expansión en capacidad instalada y tecnología. *Paul Romer* separó los rendimientos sociales y privados del capital. La inversión no solo se refiere a la formación física de capital, sino también a la formación de capital humano, mediante capacitación, investigación e impulso al cambio tecnológico.

De alguna forma, significaba retomar las ideas de *Harrod* y *Domar*, pero eliminando los elementos que las hacían poco verosímiles. Convertir la tecnología como factor endógeno, implica también otorgar carácter endógeno al crecimiento y, con ello, se opta por perspectivas completamente novedosas sobre el tema. La tasa de crecimiento es endógena y depende de los comportamientos de los agentes (empresarios, trabajadores, banqueros, arrendatarios, transportadores, fisco) frente a sus decisiones sobre las variables económicas (remuneración a factores productivos, ingreso, ahorro, inversión, investigación, producción, empleo, tributación, subsidios).

Dentro de los autores de teorías del desarrollo desde dentro o fomento endógeno, se resalta a *Chenery*[60], quien desplegó sus análisis sobre cambio estructural. *Chenery* definió cambio estructural como procedimiento

54 SIMÓN KUZNETS. *MODERN ECONOMIC GROWTH*. Yale University Press, New Haven. 1966. SIMÓN KUZNETS. *ECONOMIC GROWTH OF NATIONS: TOTAL OUTPUT AND PRODUCTION STRUCTURE*. Harvard University Press, Cambridge, 1971.

55 HOLLIS BURNLEY CHENERY. *CAMBIO ESTRUCTURAL Y POLÍTICA DE DESARROLLO*. Tecnos, Madrid, 1980.

56 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO, CRISIS Y TRANSFORMACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

57 WILLIAM ARTHUR LEWIS. *THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*. Taylor & Francis, London, 2003.

58 ROBERT EMERSON LUCAS JR. *STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1981.

59 PAUL MICHAEL ROMER. "*EL CAMBIO TECNOLÓGICO ENDÓGENO*" en *EL TRIMESTRE ECONÓMICO.* Vol. 63, No. 3. No. 231. Fondo de Cultura *Económica*, México, 1991. Pp. 441-480. PAUL MICHAEL ROMER. "*THE ORIGINS OF ENDOGENOUS GROWTH*" en *JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES*. Vol. 8, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1994. Pp. 3-22.

60 HOLLIS BURNLEY CHENERY. *CAMBIO ESTRUCTURAL Y POLÍTICA DE DESARROLLO*. Tecnos, Madrid, 1980. HOLLIS BURNLEY CHENERY Y MOSES SYRQUIN. *LA ESTRUCTURA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO*. Tecnos, Madrid, 1978. HOLLIS BURNLEY CHENERY. *STRUCTURAL CHANGE AND DEVELONMENT POLICY*. Oxford University Press, London, 1979.

gradual y sucesivo de transformación requerido para modernizar las estructuras económicas de países no industrializados. Esta evolución incorpora cambios en el uso de factores productivos y, en general, en los procesos de producción, consumo, distribución y relaciones económicas y financieras internacionales, con el propósito de innovar todo el esquema económico, guiarlo hacia la industrialización y evitar mantener su dependencia por el sector primario de la economía. El cambio estructural involucra aumento de la capacidad instalada productiva, incremento de la disponibilidad de capital físico y humano, innovación en demanda, oferta y utilización de recursos disponibles y serie de procesos socioeconómicos relativos al marco institucional y al entorno que lo circunscribe, como: Dotación de infraestructura física requerida (comunicaciones, transporte, vías, aeropuertos, puertos, redes eléctricas, etc.), urbanización, equitativa distribución del ingreso y la riqueza, evolución demográfica, mayor grado de cultura. La naturaleza de dicho cambio dependerá de la estrategia de desarrollo elegida, se resaltan: Especialización primaria, desarrollo equilibrado, sustitución de importaciones y especialización industrial. *Chenery* asumió que el desarrollo y el cambio estructural de los países no industrializados requieren de la intervención del Estado en la economía, con el propósito de encauzar y planificar el proceso de industrialización. *Hollis Chenery* precisó: "La transición de economía tradicional a economía desarrollada se puede definir en términos generales como el conjunto de cambios que se precisan en la estructura económica a fin de sostener incremento continuado del ingreso y del bienestar social"[61].

Colin Clark[62] efectuó en 1953 predicciones sobre situación de recesión en los *Estados Unidos* para 1954. Se basó en consideraciones como: Amplia acumulación de inventarios (elevados grados de existencias o *stocks*), deficiente uso de capacidad instalada (exceso de instalaciones, recursos productivos y otros activos improductivos), onerosa estructura de gastos (en especial, altos costos de infraestructuras y construcciones disponibles), deterioro y estancamiento de indicadores económicos, como producción y empleo y deficiente eficacia al aplicar políticas expansionistas y en el desempeño de estabilizadores automáticos para estimular la demanda agregada en los momentos requeridos. Para su comprobación utilizó modelo econométrico en el que vínculos variables, como: Consumo, construcciones, bienes duraderos de producción, exportaciones, importaciones, gasto público, gastos totales, variaciones de existencias y rentas para concluir sobre el desenvolvimiento de la economía en coyuntura determinada.

Philipe Aghion, *Peter Howitt*, *Gene Glessman*, *Elhanan Helpman*, *Paul Romer* [63] incorporaron al entorno de sus modelos de crecimiento endógeno temas desarrollados en la disciplina de gestión y organización industrial. Tomaron, entre otros supuestos: La tecnología no se transforma de manera inmediata y de forma completa en bien público; presencia de mercado de competencia monopólica que les permita determinar precios y calidades de productos; las empresas obtienen ganancias suficientes para cubrir las inversiones que debe incurrir en investigaciones e innovaciones; se protege la capacidad inventiva mediante intangibles (patentes, marcas, buen nombre, derechos de autor, etc.), en cambio, el producto logrado se convierte en bien público sin presencia de restricciones para su uso en la actividad investigativa.

Para *Johan Akerman*[64] los cambios económicos, políticos, culturales, sociales y tecnológicos trascendentales imprimen límites estructurales a la evolución del sistema económico. Para entender de forma adecuada los ciclos económicos, consideró esencial recurrir a instrumentos económicos, análisis y evaluación de las perspectivas del desarrollo económico, examen del acaecer de las innovaciones técnicas y, en especial, al devenir histórico de los hechos que originaron las transformaciones económicas, políticas, culturales, sociales y tecnológicas. Para efectuar adecuada prelación e interpretación del advenimiento de hechos significativos debe recurrirse a la información económica, cultural, política y social disponible.

61 HOLLIS CHENERY. *CAMBIO ESTRUCTURAL Y POLÍTICA DE DESARROLLO*. Tecnos, Madrid, 1980. P. 25.

62 COLIN CLARK. "*DANGER SIGNS OF AN AMERICAN SLUMP*" en *MANCHESTER GUARDIAN WEEKLY*. Manchester, 17 and 19 November de 1953. COLIN GRANT CLARK. "*DANGER SIGNS OF SLUMP: THE LESSON OF 1929*" en *MANCHESTER GUARDIAN WEEKLY*. Manchester, 17 November de 1953. COLIN GRANT CLARK. "*DANGER SIGNAL IN THE UNITED STATE*" en *THE FINANCIAL TIMES*. London, 17 marzo de 1954.

63 PHILIPPE AGHION, PETER HOWITT Y CECILIA GARCÍA-PEÑALOSA. *ENDOGENOUS GROWTH THEORY*. MIT, Cambridge, 1998. GENE M. GLOSSMAN Y ELHANAN HELPMAN. "*QUALITY LADDERS IN THE THEORY OF GROWTH*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 58, no. 193. Oxford University Press, London, 1991. Pp. 43-61. PAUL MICHAEL ROMER. "*INCREASING RETURNS AND NEW DEVELOPMENTS IN THE THEORY OF GROWTH*" en *NBER WORKING PAPER SERIES*. No. 3098. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989. Pp. 83-110.

64 JOHAN HENRYK AKERMAN. *TEORÍA DEL INDUSTRIALISMO*. Técnos, Madrid, 1968.

La economía adquiere carácter global al incorporar las tendencias generales de la humanidad que son de índole universales.

Luigi Pasinetti[65] efectuó examen teórico sobre el desenvolvimiento a largo plazo de los sistemas económicos industriales. Formuló contexto teórico coherente, que consolidó, unificó y congregó las propuestas de la *escuela post-keynesiana*. Pretendió analizar la realidad económica, con énfasis en el intercambio, desde óptica simplificada y acorde con supuestos y herramientas analíticas bien sustentadas. El propósito de *Pasinetti* fue ofrecer esquema económico que sirviera de prototipo en teoría económica, consolidando aportes de *autores clásicos*, *modelos macroeconómicos dinámicos* de *Harrod*, *Domar*, *Marshall*, *Keynes*, *Sraffa*, *Kalechi*, *Wassily Leontief*[66], *economistas post-keynesianos* de la *Universidad de Cambridge*, entre otros aportes ideológicos. Fue célebre por su *Teorema de Pasinetti*, que resaltó la importancia de los ahorros de las familias para incidir sobre la inversión agregada y el crecimiento económico, contrariando la tesis de *Kaldor*[67] que suponía que el avance económico solo dependía de la acumulación generada por el empresario, excluyendo de su análisis las reservas atesoradas por los trabajadores.

Bart Los[68] desarrolló modelo de crecimiento económico secuencial o dinámico en dos etapas, basado en el esquema insumo-producto propuesto por *Wassily Leontief*, incluyendo novedosas consideraciones, al incorporar aspectos como difusión del aprendizaje o capacitación, pleno empleo y rendimientos constantes de escala en el ámbito macro. Evaluó la conducta a largo plazo para una economía hipotética mediante series de simulación. Estableció que se deben integrar factores como inversión, tecnología, instrucción (enseñanza) y comercio internacional para lograr mayor crecimiento económico.

Nicholas Georgescus-Roegen, *Mauro Baranzini*, *Roberto Scazzieri*, *Michael Ledesmann*, *James Cypher* y *James Dietz*[69] impulsaron modelos económicos basados en la modernización de procesos productivos mediante la transformación de flujos de fondos. Se apoyaron en supuestos sobre procesos productivos que disponen entradas y salidas de recursos (*inputs* y *outputs* inherentes a modelos de equilibrio parcial), otorgan trascendencia a los inventarios de todos los elementos que participan en el proceso productivo al interior de los estados financieros y prescinden de la hipótesis sobre productividad de los factores productivos (propios de *modelos neoclásicos ortodoxos*)[70].

---

65 LUIGI LODOVICO PASINETTI. *APORTACIONES A LA TEORÍA DE LA PRODUCCIÓN CONJUNTA*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1986. LUIGI LODOVICO PASINETTI. *STRUCTURALS ECONOMIC DYNAMICS: A THEORY OF THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF HUMAN LEARNING*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993. LUIGI LODOVICO PASINETTI. *LECTURES ON THE THEORY OF PRODUCTION*. MacMillan, Londres, 1977.

66 HENRY ROY FORBES HARROD. *TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS*. MacMillan, London, 1948. EVSEY DAVID DOMAR. *ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*. Oxford University, New York, 1957. ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMIA*. Biblioteca Ciencias Sociales, Madrid, 1948. JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. PIERO SRAFFA. *PRODUCCIÓN DE MERCANCÍAS POR MEDIO DE MERCANCÍAS*. Oikos-Tau, Barcelona, 1960. [PIERO SRAFFA. *PRODUCTION OF COMMODITIES BY MEANS OF COMMODITIES*. Cambridge University Press, Cambridge, 1960]. MICHOLAS KALECKY. *STUDIES IN ECONOMIC DINAMIC*. George Allen & Unwin, London, 1943. MICHOLAS KALECKY. *THEORY OF ECONOMIC DINAMIC*. George Allen & Unwin, London, 1954. WASSILY LEONTIEF. *ANÁLISIS ECONÓMICO INPUT-OUTPUT*. Gustavo Gili, Barcelona, 1970.

67 NICHOLAS KALDOR. "*A MODEL OF ECONOMIC GROWTH*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 67, No. 268. Royal Economic Society, London, 1957. Pp. 591-624. NICHOLAS KALDOR. *ENSAYOS SOBRE EL VALOR Y LA DISTRIBUCIÓN*. Tecnos, Madrid, 1973. NICHOLAS KALDOR. "*A MODEL OF THE TRADE CYCLE*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 50, No. 197. Royal Economic Society, London, 1940. Pp. 78-92. NICHOLAS KALDOR. "*CAPITAL ACCUMULATION AND ECONOMIC GROWTH*" en *THE THEORY OF CAPITAL* de FRIEDRICH AUGUST LUTZ Y DOUGLAS CHALMERS HAGUE. MacMillan, London, 1961. Chapter 10. Pp. 177-222. NICHOLAS KALDOR. "*THE RELATION OF ECONOMIC GROWTH AND CYCLICAL FLUCTUATIONS*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 64, No. 253. Royal Economic Society, London, 1954. Pp. 53-71.

68 BART LOS. "*CRECIMIENTO ENDÓGENO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN UN MODELO DINÁMICO DE INSUMO-PRODUCTO*" en *MOMENTO ECONÓMICO*. No. 114. Universidad Nacional de México (UNAM), México, 2001. Pp. 2-28.

69 NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN. *THE ENTROPY LAW AND THE ECONOMIC PROCESS*. Harvard University Press, Cambridge, 1971. MAURO BARANZINI. *ADVANCES IN ECONOMIC THEORY*. Basil Blackwell, Oxford, 1982. ROBERTO SCAZZIERI. *A THEORY OF PRODUCTION TASK, PROCESSES AND TECHNICAL PRACTICES*. Clarendon Press, Oxford, 1993. MICHAEL A. LEDESMANN Y ROBERTO SCAZZIERI. *PRODUCTION AND ECONOMIC DYNAMICS*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. JAMES MARTIN CYPHER Y JAMES L. DIETZ. *THE PROCESS OF ECONOMIC DEVELOPMENT THEORY: INSTITUTIONS, APPLICATIONSAND EVIDENCE*. Routledge, London, 1997.

70 PERE MIR ARTEGUIS Y JOSEP GONZÁLEZ CALVERT. "*EL MODELO DE FLUJOS Y FONDOS Y LA ESCALA DE PROCESOS PRODUCTIVOS*" en *INVESTIGACIÓN ECONÓMICA*. Vol. 66, No. 259. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007. Pp. 133-165.

2.7 ANÁLISIS DE CONVERGENCIA ENTRE PAÍSES Y RELACIONES ENTRE CRECIMIENTO Y DESARROLLO (*Walt Whitman Rostow*[71], *Robert Barro*[72], *Xavier T. Sala-I-Martin*[73], *Thorvaldur Gylfason*[74], *Amartya Sen*[75], *John Kenneth Galbraith*[76], *Herbert Marcuse*[77], *Raymond Aron*[78], *Brzezinski* y *Hunting*[79], *Michael Spence*[80]).

Dos tópicos suscitan seducción a los estudiosos del crecimiento económico del mundo contemporáneo: *Convergencia* en relación con el avance económico entre países, en especial al comparar los procesos de crecimiento entre economías industrializadas y no industrializadas y la relación entre crecimiento y desarrollo económico.

La *convergencia* consiste en las similitudes detectadas en los procesos de avance y fomento económico entre diferentes sociedades aun con características disímiles. En especial, la *convergencia* concierne a la opción de asegurar que las economías menos avanzadas logren mejores condiciones económicas y sociales con base en los esfuerzos asumidos, con el propósito de acercarse a los niveles de vida y estándares económicos análogos a los de sociedades industrializadas y emergentes.

Las investigaciones sobre *convergencia* impulsan argucias para aminorar diferencias, discrepancias e iniquidades en relación con el crecimiento económico de países no desarrollados frente a las tendencias de países avanzados. Estos análisis surgieron con base en la mayor disponibilidad de información económica sobre múltiples países, que antes no era permisible, en especial sobre los menos evolucionados por su carácter de recónditos. Contribuyeron a estos aportes, entidades como *Organización de las Naciones Unidas* (*ONU*), *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (*BIRF*, *Banco Mundial*, *BM*), *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*), *Banco Interamericano de Desarrollo* (*BID*), entre otras agencias

---

71 WALT WHITMAN ROSTOW. *EL PROCESO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN MANIFIESTO NO COMUNISTA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. WALT WHITMAN ROSTOW. *POLITICS AND THE STAGES OF GROWTH*. Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

72 ROBERT JOSEPH BARRO. *DETERMINANTS OF ECONOMIC GROWTH: A CROSS COUNTRY EMPIRICAL STUDY*. Cambridge, MIT Press, 1997. ROBERT JOSEPH BARRO Y XAVIER SALA-I-MARTIN. *ECONOMIC GROWTH*. McGraw-Hill, New York, 1995. ROBERT JOSEPH BARRO. "*ECONOMIC GROWTH IN A CROSS SECTION OF COUNTRIES*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 106. No. 2. Oxford Journals, Oxford, 1991. Pp. 407-443.

73 XAVIER SALA-I-MARTIN. *APUNTES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO*. Antoni Bosch, Barcelona, 1999. ROBERT JOSEPH BARRO Y XAVIER SALA-I-MARTIN. *ECONOMIC GROWTH*. McGraw-Hill, New York, 1995. XAVIER SALA-I-MARTIN, GERNOT DOPPELHOFFER Y RONALD I. MILLER. "*DETERMINANTS OF LONG-TERM GROWTH: A BAYESIAN AVERAGING OF CLASSICAL ESTIMATES*" en *THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 94. No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 2004. Pp. 813-835.

74 THORVALDUR GYLFASON. *PRINCIPLES OF ECONOMIC GROWTH*. Oxford University Press, Oxford, 1999. THORVALDUR GYLFASON. "*NATURAL RESOURCES, EDUCATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT*" en *EUROPEAN ECONOMIC REVIEW*. no 45, nos. 4-6. Elsevier, Amsterdam, 2001. Pp. 847-859. THORVALDUR GYLFASON Y GYLFI ZOEGA. "*NATURAL RESOURCES AND ECONOMIC GROWTH: THE ROLE OF INVESTMENT*" en *ECONOMIC POLICY RESEARCH UNIT* (EPRU) en *THE WORLD ECONOMY*. Vol. 29, No. 8. Wiley Blackwell, London, 2006. Pp. 1091-1115. THORVALDUR GYLFASON, TRYGGVI THOR HEBERTSSON Y GYLFI ZOEGA. "*A MIXED BLESSING: NATURAL RESOURCES AND ECONOMIC GROWTH*" en *MACROECONOMIC DYNAMICS*. Vol. 3, No. 2. Cambridge Journals, Cambridge, 1999. Pp. 204-225.

75 AMARTYA KUMAR SEN. *NUEVO EXAMEN DE LA DESIGUALDAD*. Alianza Editorial, Madrid, 2000. AMARTYA KUMAR SEN. *LA DESIGUALDAD ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 2002. AMARTYA KUMAR SEN. *DESARROLLO Y LIBERTAD*. Planeta, Bogotá, 2000. AMATYA KUMAR SEN. *BIENESTAR, JUSTICIA Y MERCADO*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997. AMARTYA KUMAR SEN. *CHOICE OF TECHNIQUES*. Basil Blackwell, Oxford, 1968. AMARTYA KUMAR SEN. *EL DERECHO A NO TENER HAMBRE*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

76 JOHN KENNETH GALBRAITH. *EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL*. Planeta-Agostini, Barcelona, 1986. JOHN KENNETH GALBRAITH. *NACIONES RICAS, NACIONES POBRES: ENSAYOS SOBRE LA PERSUASIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA*. Ariel, Barcelona, 1986. JOHN KENNETH GALBRAITH. *UNA SOCIEDAD MEJOR*. Crítica, Barcelona, 1996. JOHN KENNETH GALBRAITH. *LA ANATOMÍA DEL PODER*. Plaza y Janes, Barcelona, 1984.

77 HERBERT MARCUSE. *SOVIET MARXISM: A CRITICAL ANALYSIS*. Penguin, Brantford, 1971. HERBERT MARCUSE. *EL HOMBRE UNIDIMENSIONAL: ENSAYO SOBRE LA IDEOLOGÍA DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL AVANZADA*. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1993. HERBERT MARCUSE. *EL FINAL DE LA UTOPÍA*. Ariel, Barcelona, 1981. HERBERT MARCUSE. *EROS Y CIVILIZACIÓN*. Ariel, Barcelona, 1989. HERBERT MARCUSE. *PARA UNA TEORÍA CRÍTICA DE LA SOCIEDAD: ENSAYOS*. Tiempo Nuevo, Caracas, 1971. HERBERT MARCUSE. *PSICOANÁLISIS Y POLÍTICA*. Península, Barcelona, 1970.

78 RAYMOND ARON. *DIX-HUIT LEÇONS SUR LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE*. Gallimard, París, 1962. RAYMOND ARON. *ENSAYO SOBRE LAS LIBERTADES*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 2007. RAYMOND ARON. *LA LUTTE DES CLASSES: NOUVELLES LEÇONS SUR LES SOCIÉTÉS INDUSTRIELLES*. Gallimard, París, 1981.

79 ZBIGNEW KAZIMIERZ BRZEZINSKI Y SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON. *POLITICAL POWER: USA-USSR*. The Viking Press, Nueva York, 1970. ZBIGNEW KAZIMIERZ BRZEZINSKI. *THE CHOICE: GLOBAL DOMINATION OR GLOBAL LEADERSHIP*. Basic Books, Nueva York, 2004. SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON. *THE THIRD WAVE: DEMOCRATIZATION IN THE LATE TWENTIETH CENTURY*. University of Oklahoma, Oklahoma, 1993.

80 MICHAEL SPENCE. *LA CONVERGENCIA INEVITABLE: EL FUTURO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL MUNDO A VARIAS VELOCIDADES*. Tauro & Prisa ediciones, Madrid, 2012.

internacionales de desarrollo y banca multilateral. Acorde con evidencias, se ha concluido la existencia de logros en las *convergencias* o concertaciones entre países industrializados, mas no entre estos con países no industrializados[81].

De hecho, técnicamente se han establecido diferencias conceptuales entre *convergencia* absoluta y *convergencia* condicional. La *convergencia* absoluta advierte que las economías con iguales tasas de ahorro, crecimiento poblacional y semejante acceso a la tecnología tendrán análogo grado de crecimiento económico; de esta forma, precisa que los países más pobres difieren de los más ricos solo en términos de relación capital-trabajo y son similares en lo demás, por ello en el largo plazo deben converger a estándares similares, dado que los factores que redundan sobre el crecimiento económico son exógenos, sin considerar factores diferentes al capital acumulado, aspecto que define el grado de riqueza o pobreza de la sociedad. La *convergencia* condicional, contrario sensu, acepta que las diferencias entre países son mucho más representativas y variadas; en estas condiciones, los países pobres convergen hacia los ricos en términos de crecimiento, siempre y cuando tengan similares tasas de ahorro, eficiencia, inversión, investigación, cambio tecnológico, entre otros factores; de esta forma, sugiere el concepto de la *convergencia* condicional que las economías pueden disponer diferentes tasas de ahorro o crecimiento poblacional y, no obstante, considera que las tasas de crecimiento terminan equiparándose. El análisis económico estriba entre *convergencia* y divergencia en el crecimiento económico de los países.

Walt Whitman Rostow[82] es considerado el precursor de las *teorías de la convergencia*. Desplegó cinco fases en el proceso de crecimiento económico, que consideró *convergentes* entre países. Estas etapas son: 1. Sociedad tradicional de subsistencia (estado natural de subdesarrollo): Se identifica porque la producción se destina al consumo. 2. Condiciones para ejercer el crecimiento económico (etapa de transición): Se caracteriza por especialización laboral y por generación de excedentes, fuentes de ahorro e inversión que permiten acrecentar el comercio y el desarrollo del transporte. 3. Fase de despegue (ascenso y fomento): Relativa a proceso de industrialización especializada en pocas industrias y algunas actividades primarias, que se ejercen en determinados enclaves geográficos. 4. Fortalecimiento (madurez): Se genera proceso de diversificación productiva, surgiendo nuevos renglones de producción, se identifica por gran acumulación de excedentes (inversión), producción a escala, gran avance tecnológico, reducción de la dependencia por las importaciones (autoabastecimiento). 5. Demanda masiva (consumo de masa): Es reconocida por la preponderancia adquirida por el sector servicios y el auge y la consolidación de industrias de bienes de producción y de carácter duradero. Este análisis lo realizó con base en observaciones históricas del desarrollo económico principalmente de *Estados Unidos* y la *Unión Soviética*, a las que encontró semejanzas en sus procesos de avance y consolidación económica.

Por anacronismo, usualmente la *convergencia condicional* es vinculada a estudios sobre *predicción* de la *teoría de crecimiento endógeno*, en el sentido que aprecian coincidencia en relación directa entre *tasas de incremento* del *ahorro* (y de la *inversión*) y *tasa de crecimiento económico*, que significaría que el *progreso económico* está en función de los grados de *ahorro* e *inversión* que se acumule en la sociedad. Sin embrago, *Robert Barro* evidenció que si bien los países que ejercen mayores *inversiones* tienden a *crecer* más rápido, la influencia de incrementar la *inversión* sobre el *crecimiento* parece ser temporal, dado que los países que disponen mayores *inversiones* son proclives a generar escenario estacionario, caracterizado por *renta per cápita* alta, pero acompañado con endeble *tasa de avance económico*. Esta deducción sugiere que los países *convergen condicionalmente* y, por ello, la *teoría del crecimiento endógeno* no es substancial para explicar las diferencias entre *tasas de crecimiento* entre países, mas es útil para elucidar el comportamiento del *crecimiento* de *países industrializados*, proclives a *progresos tecnológicos*. *Barro* demostró existencia real de *convergencia condicional*, ejercida de forma paulatina y lenta.

81 ISAÍAS COVARRUBIAS. "*CONVERGENCIA ECONÓMICA: UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE AMÉRICA LATINA*" en *REVISTA CIENTÍFICA COMPENDIUM*. Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, Barquisimeto, 2002.

82 WALT WHITMAN ROSTOW. *EL PROCESO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN MANIFIESTO NO COMUNISTA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. WALT WHITMAN ROSTOW. *POLITICS AND THE STAGES OF GROWTH*. Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

Estas consideraciones teóricas proceden de estudios empíricos, que descartan la presencia de *convergencia absoluta*, pero confirman la ocurrencia de *convergencia condicional* (compatible con el *modelo de Solow* en términos de sus implicaciones dinámicas en el mediano plazo), en especial porque en el largo plazo, como afirmó *Robert Barro*, los países colisionan con el mismo techo[83]. Para *Gylfason* el mundo práctico ofrece diversas realidades, en las que países ricos siguen creciendo a tasas muy altas y el tema de armonía y *convergencia* parece desbordado[84]. *Barro* y *Sala-I-Martin* afirmaron que el *crecimiento* no explica las discrepancias entre países o regiones[85].

Se elucida que escenarios caracterizados por producir bienes primarios son proclives a generar *desigualdad económica* y *social*, puesto que corresponden a sociedades con estructura de propiedad muy concentrada, de manera que el incremento en el precio de materias primas conduce a mayor *desigualdad* en la *distribución del ingreso y la riqueza*. *Gylfason* demostró que la dependencia de recursos, medida en proporción al trabajo en el sector primario, afecta negativamente los grados *de equidad*. Los *modelos de convergencia condicional* y *crecimiento endógeno* son compatibles, puesto que es posible manifestar que si el *crecimiento económico* depende del *ahorro*, la *eficiencia* y la *formación de capital*, precisan que habrá *convergencia* si los países no industrializados ahorran significativo porcentaje de su *ingreso* en comparación con los países industrializados. Los estudios empíricos no son concluyentes para establecer sólida correspondencia.

Amartyas Sen[86] articuló *crecimiento económico* y *desarrollo económico*. El *crecimiento* se relaciona con aumento de la *producción* en determinado sistema económico y se calcula con la variación del *producto interno bruto* de la economía en diferentes períodos de tiempo. El *desarrollo* es concerniente con las *condiciones de vida* de la sociedad y se mide mediante indicadores, como grado de disponibilidad y avance en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, entre otros servicios públicos básicos, rangos de ocupación o empleo, bienestar medido acorde con satisfacción de necesidades, distribución de la riqueza, calidad de vida, entre otros. Es cierto, que sin *crecimiento económico* no se garantiza el *desarrollo*. El solo *crecimiento económico* no asegura el *bienestar social*. Ejemplo, fue el caso de la *Sudáfrica* en la época del *apartheid*, que gestó las mayores tasas de *crecimiento económic*o de África, pero dejó mucho que desear en materia de *desarrollo económico*, por efecto de la segregación racial. Es necesaria la intervención del Estado a través de adecuadas *políticas públicas redistributivas*, para garantizar apropiados grados de *estándares de vida* a la comunidad.

Para tratadistas como para *Galbraith* y *Marcuse* la *convergencia* se suscita por exigencias propias del progreso tecnológico en el sistema industrial.

Según *Galbraith*[87] el Estado de la planificación central germinó porque la economía de mercado no satisface eficiente y eficazmente las necesidades del consumidor. Por esta razón, la economía capitalista debió replantear sus paradigmas, digiriendo esfuerzos para satisfacer los requerimientos de la sociedad de consumo y, de esta forma, encontró en el proceso tecnológico la panacea para afrontar sus diversos retos. Precisó que existe *convergencia* en el nuevo Estado industrial en factores como asimilación de tecnologías, empleo adecuadamente del tiempo y el capital e impulso de menores estructuras de costos en el proceso productivo a costa de sacrificios en la remuneración a los factores productivos. Asimismo, consideró que ha desaparecido la figura de1 empresario como persona individual en el entorno contemporáneo, al ser desplazado por la *convergencia tecnológica*. Le preocupó la carrera armamentista, que ha sido factor esencial para propiciar competencias por la supremacía, que redundan en *divergencias* (conflictos bélicos) o *convergencias* (logro de la paz).

---

83 ROBERT JOSEPH BARRO. "*DETERMINANTS OF ECONOMIC GROWTH: A CROSS-COUNTRY EMPIRICAL STUDY*" en *NBER WORKING PAPER SERIES*. No. 5698. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1997.

84 THORVALDUR GYLFASON. *PRINCIPLES OF ECONOMIC GROWTH*. Oxford University, Oxford, 1999. Cap. IV.

85 ROBERT JOSEPH BARRO Y XAVIER SALA-I-MARTIN. *ECONOMIC GROWTH*. McGraw-Hill, New York, 1995.

86 AMARTYA KUMAR SEN. *DESARROLLO Y LIBERTAD*. Editorial Planeta, Bogotá, 200o. AMARTYA KUMAR SEN. *NUEVO EXAMEN DE LA DESIGUALDAD*. Alianza Editorial, Madrid, 2000.

87 JOHN KENNETH GALBRAITH. *EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL*. Planeta-Agostini, Barcelona, 1986. JOHN KENNETH GALBRAITH. *UNA SOCIEDAD MEJOR*. Crítica, Barcelona, 1996. JOHN KENNETH GALBRAITH. *LA SOCIEDAD OPULENTA*. Ariel, Barcelona, 2004.

Marcuse[88], al defender al *Estado benefactor socialista*, consideró existencias de *convergencias* para lograr el progreso tecnológico y permitir el desarrollo social. Criticó a la sociedad moderna, al propiciar la condición de *hombre unidimensional*, caracterizado por ser víctima de su propia ineptitud y de la opresión continua del sistema de dominación. Diferenció entre necesidades reales (proceden de la naturaleza del hombre) y necesidades ficticias (provienen de la sociedad de mercado y de la economía industrial y son causadas por alienación de la conciencia). Otorgó a la libertad el carácter de exigencia primordial.

Brzezinski y *Hunting*[89] sugirieron la aproximación entre el sistema capitalista promovido por los *Estados Unidos* y el régimen socialista liderado por la *Unión Soviética*, porque han evolucionado de sus enfoques extremos. Así, *Occidente* ha consentido mayor condición social y *Oriente* ha tolerado mayor grado de libertades. Así, esta *convergencia* se tradujo en el final de la *guerra fría*. En efecto, el gran beneficiado ha sido el ciudadano, porque se ha logrado la socialización del individuo.

Raymond Aron[90] desarrolló interesante teoría de la *convergencia* con base en sus análisis de la sociedad industrial y del desarrollo económico. Consideró que la identidad entre países solo se lograría forjando el crecimiento económico. Ejerció interesante crítica a la sociedad industrial.

Michael Spence[91] destacó el gran ascenso que han venido registrando las economías en desarrollo en los últimos años, destacó el *PIB* generado que sobrepasa el rango medio (50%) de la producción mundial. Precisó que los dos países más poblados del mundo (*China* e *India*) se han convertido en economías gigantes, motores del proceso productivo y del comercio internacional. Además, concluyó que se ha comprobado en épocas recientes que las economías emergentes y no industrializadas crecen en proporciones mayores a los de las economías industrializadas. Precisó que las sociedades en desarrollo presentan avance sostenido y veloz. Señaló que la trampa de la pobreza no existe en términos económicos y la maldición de los recursos naturales no es evidente. Advirtió que los Estados emergentes resisten las crisis. Concibió que existe tendencia a propiciar la *convergencia* entre países, porque con el devenir del tiempo resulta cada vez menor la discrepancia entre países desarrollados y no desarrollados, que era condición del pasado. El futuro del mundo es conformar instituciones internacionales que propicien la equidad entre las naciones del mundo.

2.8 DISQUISICIÓN SOBRE "CROWDING OUT" Y "CROWDING IN"

(Algunos de sus gestores son: *Dale Jorgenson*[92], *Benjamín Friedman*[93], *Vernon Vance Roley*[94], *Willem*

88 HERBERT MARCUSE. *EL HOMBRE UNIDIMENSIONAL: ENSAYO SOBRE LA IDEOLOGÍA DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL AVANZADA*. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1993. HERBERT MARCUSE. *SOVIET MARXISM: A CRITICAL ANALYSIS*. Penguin, Brentford, 1971.

89 ZBIGNEW KAZIMIERZ BRZEZINSKI Y SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON. *POLITICAL POWER: USA-USSR*. The Viking Press, Nueva York, 1970. ZBIGNEW KAZIMIERZ BRZEZINSKI. *THE CHOICE: GLOBAL DOMINATION OR GLOBAL LEADERSHIP*. Basic Books, New York, 2004. SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON. *THE THIRD WAVE: DEMOCRATIZATION IN THE LATE TWENTIETH CENTURY*. University of Oklahoma, Oklahoma, 1993.

90 RAYMOND ARON. *DIX-HUIT LEÇONS SUR LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE*. Gallimard, París, 1962. RAYMOND ARON. *LA LUTTE DES CLASSES: NOUVELLES LEÇONS SUR LES SOCIÉTÉS INDUSTRIELLES*. Gallimard, París, 1981. RAYMOND ARON. *ENSAYO SOBRE LAS LIBERTADES*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 2007.

91 MICHAEL SPENCE. *LA CONVERGENCIA INEVITABLE: EL FUTURO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL MUNDO A VARIAS VELOCIDADES*. Tauro & Prisa ediciones, Madrid, 2012.

92 DALE WELDEAU JORGENSON Y RALPH LANDAU. *TECHNOLOGY AND CAPITAL FORMATION*. MIT Press, Cambridge, 1989. DALE WELDEAU JORGENSON, FRANK M. GOLLOP Y BARBARA M. FRAUMENI. *PRODUCTIVITY AND UNITED STATE ECONOMIC GROWTH*. Harvard University Press, Cambridge, 1987. DALE WELDEAU JORGENSON. "*CAPITAL THEORY AND INVESTMENT BEHAVIOUR*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 53, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1963. Pp. 247-259. DALE WELDEAU JORGENSON, MUN S. HO Y KEVIN J. STIROH. *PRODUCTIVITY: INFORMATION TECHNOLOGY AND THE AMERICAN GROWTH RESURGENCE*. MIT Press, Cambridge, 2005. DALE WELDEAU JORGENSON Y KUN-YOUNG YUN. *EFFICIENT TAXATION OF INCOME*. Harvard University Cambridge, 2002. DALE WELDEAU JORGENSON Y KUN-YOUNG YUN. *LIFTING THE BURDEN: TAX REFORM, THE COST OF CAPITAL, AND U.S. ECONOMIC GROWTH*. MIT Press, Cambridge, 2001.

93 BENJAMÍN MORTON FRIEDMAN. "¿CROWDING OUT OR CROWDING IN?: *THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF FINANCING GOVERNMENT DEFICITS*" en *BROOKINGS PAPERS ON ECONOMIC ACTIVITY*. Vol. 3. Brookings Institution Press, Washington, 1978. Pp. 593-654. BENJAMÍN MORTON FRIEDMAN, JONAS AGELL Y MATS PERSSON. *DOES DEBT MANAGEMENT MATTER?* Oxford University Press, New York, 1992. BENJAMÍN MORTON FRIEDMAN. *IMPLICATIONS OF INCREASING CORPORATE INDEBTEDNESS FOR MONETARY POLICY*. Group of Thirty, New York, 1990.

94 VERNON VANCE ROLEY. "*THE FINANCING OF FEDERAL DEFICITS: AN ANALYSIS OF CROWDING GROWTH*" en *ECONOMIC*

Buiter[95], *Vasudevan Sundararajan y Subhash Thakur*[96]).

Se considera que la inversión pública afecta a la inversión privada, dado que las grandes realizaciones del estado se ejecutan mediante endeudamiento público, que al prescribir deberá ser amortizado mediante recursos provenientes del sector privado, a través de tributos. Se entiende por *crowding out* y *crowding in* los efectos causados sobre la inversión privada y el ahorro particular por el mayor grado de gasto público y endeudamiento estatal. El fenómeno consiste en el desplazamiento de la formación de capital (inversión privada o ahorro privado) originada por la absorción motivada por las erogaciones y deudas gubernamentales que comprometen pagos ulteriores. Significa que la formación de capital se ve afectada en el futuro por causa de la deuda pública contraída en el presente, que deberá ser cancelada por generaciones posteriores. En consecuencia, el *crowding out* o efecto desplazamiento o expulsión implica secuelas negativas sobre la inversión privada y el ahorro privado, a través del pago de tributos. El ahorro nacional se deberá destinar al pago de la deuda estatal. Por lo contrario, los beneficios que se logren de la acción estatal, mediante mayor inversión en infraestructura física y fomento social o por efecto de beneficios logrados a través de precios y tasas de interés, podría denominarse *crowding in* o *efecto tracción*, incidencia favorable sobre la inversión privada y el ahorro privado.

La secuela implica que la inversión privada cambia en la estructura de la demanda agregada, dado que varía su presencia en su composición (aumenta o disminuye). El efecto puede ser "hacia afuera" o "hacia adentro" y acontece por la incidencia del gasto público y del endeudamiento estatal sobre importante fuente de financiamiento interno, la inversión privada. Si la inversión pública estimula el aumento de la inversión privada se origina efecto "*crowding in*" o desplazamiento "hacia adentro". Si la inversión pública ocasiona reducción de la inversión privada se origina efecto "*crowding* out" o efecto "hacia afuera". La financiación del déficit fiscal es la causante de los efectos "*crowding out*" y "*crowding in*".

Ilustración de experiencia *crowding out* es el escenario surgido con las crisis económicas del siglo XXI, que propiciaron situaciones de penuria y descontento en empresarios y familias ante las dificultades de acceder a fuentes tradicionales de financiamiento con el sector financiero, conduciéndolos a situaciones de gran dificultad. Este entorno ha tenido cardinal trascendencia en *Norteamérica* y *Europa*.

Francesco Giavazzi, *Tullio Japelli* y *Marco Pagano* comprobaron que las decisiones de carácter fiscal no ejercen efectos directos sobre el ahorro privado[97]. En cambio, la gran mayoría de los estudiosos del tema han constatado lo contrario, verificaron gran correlación entre gasto y endeudamiento público y ahorro particular[98].

REVIEW. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, 1981 [www.frbkc.org]. VERNON VANCE ROLEY. *A STRUCTURAL MODEL OF THE U.S. GOVERNMENT SECURITIES MARKET: OUTSTANDING DISSERTATIONS IN ECONOMICS*. Garland Publishing, New York, 1979. VERNON VANCE ROLEY. *FORECASTING INTEREST RATES WITH A STRUCTURAL MODEL*. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, 1981.

95 WILLEM HENDRIK BUITER. "*CROWDING-OUT AND THE EFFECTIVENESS OF FISCAL POLICY*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 7, No. 3. Elsevier, Amsterdam, 1977. WILLEM HENDRIK BUITER. "*DEFICITS, CROWDING OUT AND INFLATION: THE SIMPLE ANALYTICS*" en *NBER WORKING*. Paper No. 1078. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1983. WILLEM HENDRIK BUITER. "*A GUIDE TO PUBLIC SECTOR DEBT AND DEFICITS*" en *ECONOMIC POLICY*, Vol. 1, No. 1. John Wiley & Sons, London, 1985. Pp. 14-79. WILLEM HENDRIK BUITER. *BUDGETARY POLICY, INTERNATIONAL AND INTERTEMPORAL TRADE IN THE GLOBAL ECONOMY*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1989. WILLEM HENDRIK BUITER. "*CROWDING OUT OF PRIVATE CAPITAL FORMATION BY GOVERNMENT BORROWING IN THE PRESENCE OF INTERGENERATIONAL GIFTS AND BEQUESTS*" en *GREEK ECONOMIC REVIEW*. Vol. 2, No. 2. Society for Economic Research, 1980. Pp. 111-142.

96 VASUDEVAN SUNDARARAJAN Y SUBHASH THAKUR. "*PUBLIC INVESTMENT, CROWDING OUT AND GROWTH: A DYNAMIC MODEL APPLIED TO INDIA AND KOREA*" en *STAFF PAPERS*. Vol. 27, No. 4. International Monetary Fund (IMF), Washington, 1980. VASUDEVAN SUNDARARAJAN Y TOMÁS JOSÉ TEODORO BALIÑO. *BANKING CRISIS: CASES AND ISSUES*. International Monetary Fund (IMF), Washington, 1991.

97 FRANCESCO GIAVAZZI, TULLIO JAPELLI Y MARCO PAGANO. *SEARCHING FOR NON-LINEAR EFFECTS OF FISCAL POLICY: EVIDENCE FROM INDUSTRIAL AND DEVELOPING COUNTRIES* en *EUROPEAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 44, No.7. Elsevier, Amsterdam, 2000. Pp. 1259-1289.

98 BENJAMÍN MORTON FRIEDMAN. "¿CROWDING OUT OR CROWDING IN?: *THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF FINANCING GOVERNMENT DEFICITS*" en *BROOKINGS PAPERS ON ECONOMIC ACTIVITY*. Vol. 3. Brookings Institution Press, Washington, 1978. Pp. 593-654. WILLEM HENDRIK BUITER. "*CROWDING-OUT AND THE EFFECTIVENESS OF FISCAL POLICY*" en *JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS*. Vol. 7, no. 3. Elsevier, Amsterdam, 1977. VERNON VANCE ROLEY. "*THE FINANCING OF FEDERAL DEFICITS: AN ANALYSIS OF CROWDING GROWTH*" en *ECONOMIC REVIEW*. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, 1981 [www.frbkc.org]. VASUDEVAN SUNDARARAJAN Y SUBHASH THAKUR. "*PUBLIC INVESTMENT, CROWDING OUT AND GROWTH: A DYNAMIC MODEL APPLIED TO INDIA AND KOREA*" en *STAFF PAPERS*. Vol. 27, no. 4. International Monetary Fund (IMF), Washington, 1980. DALE WELDEAU JORGENSON. "*CAPITAL THEORY AND INVESTMENT BEHAVIOUR*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol.

Según *Humberto López*, *Klaus Schmidt-Hebbel* y *Luis Servén* los efectos varían acorde con el grado de desarrollo de los países. Demostraron que los gastos público y privado son complementarios en economías industrializadas, mientras que son sustitutos en sociedades no industrializadas[99].

2.9 TERCERA VÍA (Entre sus principales tratadistas se mencionan: *Ludwig Von Mises*[100], *Alfred Müller-Armack*[101], *Edward Palmer Thompson*[102], *Anthony Giddens*[103], *Thomas Hill Green*[104], *Leonard Trelawny Hobhouse*[105], *Eduard Bernstein*[106], *Abba Lerner*[107], *Bernard Bosanquet*[108], *Ferdinand Lassalle*[109], *Franz Oppenheimer*[110],

53, no. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1963. Pp. 247-259. CLAIG BURNSIDE. *FISCAL SUSTAINABILITY IN THEORY AND PRACTICE: A HANDBOOK*. World Bank, Washington, 2005. CLAIG BURNSIDE, KLAUS SCHMIDT HEBBEL Y LUIS SERVÉN. "*SAVING IN MEXICO: THE NATIONAL AND INTERNATIONAL EVIDENCE*" en *REVISTA ECONOMÍA MEXICANA*. Vol. 8, no. 2. UNAM-CIDE, México, 1999. Pp. 181-230. MARIO BLEJER Y MOHSIN KHAN. *GOVERNMENT POLICY AND PRIVATE INVESTMENT IN DEVELOPING COUNTRIES* en *STAFF PAPERS*. Vol. 31, No. 2. International Monetary Fund (IMF), Washington, 1984. Pp. 379-403. WILLIAM JIMÉNEZ E IVÁN DARÍO HERNÁNDEZ UMAÑA. "*CROWDING-IN Y CROWDING-OUT: EVIDENCIA EMPÍRICA PARA COLOMBIA*" en *INTERNATIONAL JOURNAL OF TECHNOLOGY MANAGEMENT*. UNESCO, Bogotá, 1993. Presentado en el seminario "*POLÍTICA FISCAL Y CAMBIARIA*" de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Contraloría General de la República, Bogotá, 1993.

99 HUMBERTO J. L*ÓPEZ*, KLAUS SCHMIDT-HEBBEL Y LUIS SERVÉN. *HOW EFFECTIVE IS FISCAL POLICY IN RAISING NATIONAL SAVING?* en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 82, no. 2. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2000. Pp. 226-238.

100 LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. *CRÍTICA DE INTERVENCIONISMO: EL MITO DE LA TERCERA VÍA*. Unión Editorial, Madrid, 2001. LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. *GOBIERNO OMNIPOTENTE: EN NOMBRE DEL ESTADO*. Unión Editorial, Madrid, 2002. LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. *TEORÍA DEL DINERO Y DEL CRÉDITO*. Unión Editorial, Madrid, 1912.

101 ALFRED MÜLLER-ARMACK. *ECONOMÍA DIRIGIDA Y ECONOMÍA DE MERCADO*. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963. ALFRED MÜLLER-ARMACK. *GENEALOGÍA DE LOS ESTILOS ECONÓMICOS*. Fondo de Cultura Económica México, 1967. ALFRED MÜLLER-ARMACK. "*ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO*" en *UNA MIRADA A LA TEORÍA, A LOS MODELOS ECONÓMICOS Y A LA ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA BOLIVIA*. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011. Pp. 13-19. LUDWIG ERHARD Y ALFRED MÜLLER-ARMACK. "*LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO MODELO INTERNACIONAL*" en *UNA MIRADA A LA TEORÍA, A LOS MODELOS ECONÓMICOS Y A LA ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA BOLIVIA*. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011. Pp. 91-100.

102 EDWARD PALMER THOMPSON. *COSTUMBRES EN COMÚN: ESTUDIOS EN LA CULTURA POPULAR TRADICIONAL*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 2000. EDWARD PALMER THOMPSON. *TRADICIÓN, REVUELTA Y CONSCIENCIA DE CLASE: ESTUDIO SOBRE CRISIS DE LA SOCIEDAD PREINDUSTRIAL*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1979.

103 ANTHONY GIDDENS. *LA TERCERA VÍA: LA RENOVACIÓN DE LA SOCIALDEMOCRACIA*. Taurus, México, 1999. ANTHONY GIDDENS. *LA TERCERA VÍA Y SUS CRÍTICOS*. Taurus, México, 2001. ANTHONY GIDDENS. *LA CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD: BASES PARA LA TEORÍA DE LA ESTRUCTURACIÓN*. Amorrortu, Buenos Aires, 2011. ANTHONY GIDDENS Y WILL HUTTON. *EN EL LÍMITE: LA VIDA EN EL CAPITALISMO GLOBAL*. Tusquets, Barcelona, 2001.

104 THOMAS HILL GREEN. *LECTURES ON THE PRINCIPLES OF POLITICAL OBLIGATION AND OTHERS WRITINGS*. Paul Harris & John Morrow, Cambridge University, Cambridge, 1986. Se resaltan los siguientes ensayos: "*LIBERAL LEGISLATION AND FREEDOM OF CONTRACT*" (Pp. 194-212), "*ON THE DIFFERENT SENSES OF FREEDOM AS APPLIED TO THE WILL AND THE MORAL PROGRESS OF MAN*" (Pp. 228-249). ANDREW CECIL BRADLEY. *THOMAS HILL GREEN'S PROLEGOMENA TO ETHICS*. Thomas Y. Crowell, Nueva York, 1969.

105 LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. *LIBERALISMO*. Editorial Labor. Barcelona, Buenos Aires, 1927. LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. *DEMOCRACY AND REACTION*. T. Fisher Unwin, London, 1904. LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. *THE ELEMENTS OF SOCIAL JUSTICE*. Henry Holt & co., New York, 1922. LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. *SOCIAL EVOLUTION AND POLITICAL THEORY*. Columbia University Press, New York, 1911.

106 EDUARD BERNSTEIN. *LAS PREMISAS DEL SOCIALISMO Y LAS TAREAS DE LA SOCIALDEMOCRACIA. PROBLEMAS DEL SOCIALISMO. EL REVISIONISMO EN LA SOCIALDEMOCRACIA*. Siglo XXI, México, 1982. Incluye entre otros textos: "*TESIS SOBRE LA PARTE TEÓRICA DE UN PROGRAMA PARTIDARIO SOCIALDEMÓCRATA*", "*LAS PREMISAS DEL SOCIALISMO Y LAS TAREAS DE LA SOCIALDEMOCRACIA*".

107 ABBA PTACHYA LERNER. *TEORÍA ECONÓMICA DEL CONTROL: PRINCIPIOS DE ECONOMÍA DEL BIENESTAR*. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. ABBA PTACHYA LERNER. *ECONOMÍA DEL PLENOEMPLEO*. Aguilar, Madrid, 1957 [ABBA PTACHYA LERNER. *ECONOMICS OF EMPLOYMENT*. McGraw-Hill, New York, 1951]. ABBA PTACHYA LERNER. *ESSAYS IN ECONOMIC ANALYSIS*. Macmillan, London, 1953. ABBA PTACHYA LERNER. "*FROM PRE-KEYNES TO POST-KEYNES*" en *SOCIAL RESEARCH: AN INTERNATIONAL QUARTERLY OF THE SOCIAL SCIENCES*. Vol. 44, No. 3. New School for *Social Research*, New York, 1977. Pp. 387-415.

108 BERNARD BOSANQUET. *THE PHILOSOPHICAL THEORY OF THE STATE*. MacMillan, London, 1899. BERNARD BOSANQUET. *THE VALUE AND DESTINY OF THE INDIVIDUAL*. MacMillan, London, 1913. BERNARD BOSANQUET. *THE PRINCIPLE OF INDIVIDUALITY AND VALUE*. MacMillan, London, 1912. BERNARD BOSANQUET. *HISTORIA DE LA ESTÉTICA*. Nova, Buenos Aires, 1940.

109 FERDINAND LASSALLE. ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?. Ariel, Barcelona, 2004, disponible en: Virtual Antorcha [http://www.antorcha.net]. FERDINAND LASSALLE. *WHAT IS CAPITAL?*. New York Labor News Co., New York, 1921. FERDINAND LASSALLE. *DAS SYSTEM DER ERWORBENEN RECHTE: EINE VERSÖHNUNG DES POSITIVEN RECHTS UND DER RECHTSPHILOSOPHIE*. F. A. Brockhaus, Leipzig, 1861.

110 FRANZ OPPENHEIMER. *EL ESTADO: SU HISTORIA Y EVOLUCIÓN DESDE UN PUNTO DE VISTA SOCIOLÓGICO*. Unión Editorial, Madrid, 2014. FRANZ OPPENHEIMER. *L'ÉCONOMIE PURE ET L'ÉCONOMIE POLITIQUE*. Giard & Briére, Paris, 1914. FRANZ OPPENHEIMER. *SYSTEM DER SOZIOLOGIE*. Fischer, Jena, 1926.

Karl Polanyi[111], *Karl Kautsky*[112], *Adam Przeworski*[113], *Joseph Stiglitz*[114], *Amartya Sen*[115], *John Kenneth Galbraith*[116], *Tony Blair*[117], *William Jefferson* (*Bill) Clinton*, Śrī Pandit Jawāharlāl Nehru[118], *Gerhard Schröder*, *Fernando Henrique Cardoso*[119], *Ramón Trias i Fargas*[120]).

Desde finales del siglo XX surgieron los postulados denominados *tercera vía*, que se han consolidado en los albores del siglo XXI, concepción que propulsa esquema económico, político, social y cultural con tintes democráticos. Consideran que el sistema predominante debería ser guiado por posición mesurada de centro, contrario a la ortodoxia excesiva, sea de derecha, orientada por las teorías sobre libertades del mercado desarrolladas por los autores liberales y clásicos, o sea de izquierda, encauzada por las tesis sobre planificación central e intervención íntegra del Estado desplegadas por las escuelas socialistas y marxistas.

Se constituye en modelo intermedio que armoniza alcances con tintes sociales progresistas con principios tradicionales de índole liberal, guiados por la competencia, la mano invisible y el *laisser faire - laisser passer* (dejar hacer - dejar pasar). En ese sentido, la orientación de la *tercera vía* propone esquema mixto, que concilia los aspectos favorables de las posiciones extremas. Impulsan esquema económico demócrata. Se ha elegido como alternativa a las ideologías tradicionales liberales clásicas y socialistas marxistas, que son calificadas como posiciones excesivas. Otorgan importancia a temas como desarrollo tecnológico, capacitación del recurso humano, desarrollo social, competencia regulada, economía social de mercado, descentralización, reformismo, socialdemocracia, economía híbrida. Consiste en concepción política que armoniza estrategia pública social con la libertades del mercado, que se interrelacionan entre sí, no son posiciones heterogéneas. Se apoya en el adagio: "Mercado hasta donde sea posible y Estado donde sea necesario"[121].

---

111 KARL POLANYI. *LA GRAN TRANSFORMACIÓN: CRITICA DEL LIBERALISMO ECONÓMICO*. La Piqueta, Madrid, 1989. KARL POLANYI. *EL SUSTENTO DEL HOMBRE*. Mondadori, Barcelona, 1994. KARL POLANYI. *COMERCIO Y MERCADO EN LOS IMPERIOS ANTIGUOS*. Labor, Barcelona, 1976.

112 KARL JOHANN KAUTSKY. *EL CRISTIANISMO: SUS ORÍGENES Y FUNDAMENTOS*. Círculo Latino, Barcelona, 2006. KARL JOHANN KAUTSKY. DER DENKER UND KDMPFER. Wiener Volksbuchhandlung, Vienna, 1924. KARL JOHANN KAUTSKY. *DIE NEUE ZEIT*. Vol. 38. I. H. W. Dietz, Stuttgart, 1891.

113 ADAM PRZEWORSKI. *QUÉ ESPERAR DE LA DEMOCRACIA?: LÍMITES Y POSIBILIDADES DEL AUTOGOBIERNO*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2010. ADAM PRZEWORSKI. *CAPITALISMO Y SOCIALDEMOCRACIA*. Alianza Editorial, Madrid, 1988. ADAM PRZEWORSKI Y JON ELSTER. *DEMOCRACY AND THE MARKET: POLITICAL AND ECONOMIC REFORMS IN EASTERN EUROPE AND LATIN AMERICA*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991. ADAM PRZEWORSKI, SUSAN C. STOKES Y BERNARD MANIN. *DEMOCRACY, ACCOUNTABILITY AND REPRESENTATION*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

114 JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO*. Antonio Bosch, Barcelona, 2000. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL PRECIO DE LA DESIGUALDAD: EL 1% DE LA POBLACIÓN TIENE LO QUE EL 99% NECESITA*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2012. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *CAÍDA LIBRE: EL LIBRE MERCADO Y EL HUNDIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL*. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2006. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *COMERCIO JUSTO PARA TODOS*. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2008. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN*. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2003. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *CÓMO HACER QUE FUNCIONE LA GLOBALIZACIÓN?*. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2006. JOSEPH EUGENE STIGLITZ. *LOS FELICES NOVENTA*. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2003.

115 AMARTYA KUMAR SEN. *NUEVO EXAMEN DE LA DESIGUALDAD*. Alianza Editorial, Madrid, 2000. AMARTYA KUMAR SEN. *LA DESIGUALDAD ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 2002. AMARTYA KUMAR SEN. *EL DERECHO A NO TENER HAMBRE*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002. AMARTYA KUMAR SEN. *DESARROLLO Y LIBERTAD*. Planeta, Bogotá, 2000. AMARTYA KUMAR SEN. *BIENESTAR, JUSTICIA Y MERCADO*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997.

116 JOHN KENNETH GALBRAITH. *UNA SOCIEDAD MEJOR*. Crítica, Barcelona, 1996. JOHN KENNETH GALBRAITH. *LA SOCIEDAD OPULENTA*. Ariel, Barcelona, 2004. JOHN KENNETH GALBRAITH. *LA ERA DE LA INCERTIDUMBRE*. Plaza y Janes, Barcelona, 1981. JOHN KENNETH GALBRAITH. *HISTORIA DE LA ECONOMÍA*. Ariel, Barcelona, 1989. JOHN KENNETH GALBRAITH. *EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL*. Planeta-Agostini, Barcelona, 1986. JOHN KENNETH GALBRAITH. *NACIONES RICAS, NACIONES POBRES: ENSAYOS SOBRE LA PERSUASIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA*. Ariel, Barcelona, 1986. JOHN KENNETH GALBRAITH. *ENSAYOS SOBRE LA PERSUASIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA*. Ariel, Barcelona, 1986. JOHN KENNETH GALBRAITH. *LA CULTURA DE LA SATISFACCIÓN: LOS IMPUESTOS, PARA QUÉ?, QUIENES SON LOS BENEFICIARIOS?* Ariel, Barcelona, 1992. JOHN KENNETH GALBRAITH. *LA ANATOMÍA DEL PODER*. Plaza y Janes, Barcelona, 1984.

117 TONY BLAIR. *THE THIRD WAY: NEW POLITICS FOR THE NEW CENTURY*. Fabian Society, London, 1998. TONY BLAIR. *LEADING THE WAY: NEW VISION FOR LOCAL GOVERNMENT INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH*. Institute for Public Policy Research, London, 1998.

118 ŚRĪ PANDIT JAWĀHARLĀL NEHRU. *THE DISCOVERY OF INDIA*. Penguin, *Delhi,* 2004.

119 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y ENZO FALETTO. *DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*. Siglo XXI, Buenos Aires, 1977.

120 RAMÓN TRIAS I FARGAS. *¿ENTRE EL CAPITALISMO Y EL COMUNISMO, UN TERCER CAMINO?*, Prólogo a la versión española del libro *ECONOMÍA DIRIGIDA Y ECONOMÍA DE MERCADO* de ALFRED M*ÜLLER*-ARMACK. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963. Pp. 3-36.

121 *TERCERA VÍA* [http://es.wikipedia.org]. DIEGO OLIVEROS. *LA TERCERA VÍA COMO LA APUESTA FUNDAMENTAL DEL PRESIDENTE SANTO* en *OPINIÓN* [http://www.pulzo.com].

La *tercera vía* dista de los cánones económicos y políticos reinantes durante gran parte del siglo XX. El concepto fue impulsado por serie de sucesos, se resaltan: Culminación de la *guerra fría*, disolución de la *Unión Soviética*, aplicación de las políticas de la *perestroika* en *Rusia*[122], reunificación de *Alemania* y gestación de las políticas de *globalización*.

Se considera como precursor de esta ideología a *Ludwig Von Mises*[123] quien, no obstante ser catalogado liberal ortodoxo, propició posición sobre la conveniencia de la búsqueda de alternativas que reemplacen la concepción tradicional que no admitía otra opción diferente al liberalismo o al socialismo, disyuntiva que indujo a la famosa guerra fría. Fue ferviente crítico del socialismo y defensor del liberalismo. Otorgó preeminencia a la función empresarial productiva para satisfacer los requerimientos de consumo (necesidades y gustos) y para proveer información sobre precios, misión esencial para lograr la coordinación del sistema económico. Se convirtió en predecesor de los análisis de elección pública y realizó estudios del Estado desde la perspectiva histórica en el entorno alemán. Pronosticó el desplome de la *Unión Soviética* por la carencia de mecanismos del mercado para determinar los precios y la inexistencia de propiedad privada. Consideró que el *capitalismo* y el *socialismo* son sistemas incompatibles, en razón que no es posible conciliar esquema de libertades del mercado con régimen burocrático de intervención excesiva del Estado. Concibió que no se podían armonizar, pero sí se podía pensar en esquema sustituto.

Otro tratadista considerado predecesor de estos planteamientos es *Alfred Müller-Armack*[124], quien propuso la *tercera vía* como alternativa para afrontar los retos de la economía y la sociedad dinámicas. Describió la *tercera vía* como organización económica orientada a ejercer énfasis en la política social, que debe adquirir el carácter de endémica para suplir los vacíos que no dispone el sistema de mercado libre. La denominó economía social de mercado. Se cimentó en variados principios: Distribución equitativa de ingresos y riqueza (justicia social), regulación y supervisión a las imperfecciones del mercado, estabilidad y seguridad jurídica, garantía del salario mínimo, marco jurídico que asegure proteger y reglamentar el mercado laboral. Al respecto precisó: "La esencia de la economía social de mercado consiste en combinar el principio de libertad en el mercado con el de compensación social. El hecho que se haya podido imponer el concepto de economía social de mercado en *Alemania* después de tantos años de severo dirigismo económico, se debe a las experiencias negativas sufridas en época de crecientes fracasos del dirigismo económico y de desorden monetario. Recién entonces la confrontación crítica con las fallas en el funcionamiento del dirigismo económico allanó el camino para que, por primera vez en las últimas décadas, un sistema liberal no solo demandase exitosamente para sí la capacidad de solucionar los problemas sociales, sino que además, hallase aceptación generalizada en amplios sectores de la población"[125].

Edward Palmer Thompson[126] concibió la *tercera vía* como paliativo para atenuar los efectos nocivos que causaron la guerra fría, que enfrentaba al capitalismo liderado por *Estados Unidos* con el socialismo

122 La *Perestroika* "reestructuración" consistió en serie de reformas orientadas a organizar la economía de la *Unión Soviética*, liderada por *Mijaíl Gorbachov*. Se caracterizaron por impulsar grandes cambios al sistema socialista, otorgándole carácter más demócrata y promoviendo condiciones de mayor liberalización. MIJAÍL SERGÉYEVICH GORBACHOV. *LA PERESTROIKA*. Plaza & Janes, Barcelona, 1987. MIJAÍL SERGÉYEVICH GORBACHOV. *UN PASO REAL HACIA UN DESARME REAL*. Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú, 1987. ARCHIE BROWN. *THE GORBACHEV FACTOR*. Oxford University Press, Oxford, 1997. MARSHALL GOLDMAN. *WHAT WENT WRONG WITH PERESTROIKA?* Norton, New York, 1992. BORIS KAGARLITSKY. *FAREWELL PERESTROIKA: A SOVIET CHRONICLE*. Paperback, New York, 1990.

123 LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. *CRÍTICA DE INTERVENCIONISMO: EL MITO DE LA TERCERA VÍA*. Unión Editorial, Madrid, 2001. LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. *GOBIERNO OMNIPOTENTE: EN NOMBRE DEL ESTADO*. Unión Editorial, Madrid, 2002.

124 ALFRED MÜLLER-ARMACK. *ECONOMÍA DIRIGIDA Y ECONOMÍA DE MERCADO*. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963. ALFRED MÜLLER-ARMACK. "*ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO*" en *UNA MIRADA A LA TEORÍA, A LOS MODELOS ECONÓMICOS Y A LA ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA BOLIVIA*. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011. Pp. 13-19. LUDWIG ERHARD Y ALFRED MÜLLER-ARMACK. "*LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO MODELO INTERNACIONAL*" en *UNA MIRADA A LA TEORÍA, A LOS MODELOS ECONÓMICOS Y A LA ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA BOLIVIA*. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011. Pp. 91-100.

125 ALFRED MÜLLER-ARMACK. "*ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO*" en *UNA MIRADA A LA TEORÍA, A LOS MODELOS ECONÓMICOS Y A LA ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA BOLIVIA*. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011. Pp. 15.

126 EDWARD PALMER THOMPSON. *COSTUMBRES EN COMÚN: ESTUDIOS EN LA CULTURA POPULAR TRADICIONAL*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 2000. EDWARD PALMER THOMPSON. *TRADICIÓN, REVUELTA Y CONSCIENCIA DE CLASE: ESTUDIO SOBRE CRISIS DE LA SOCIEDAD PREINDUSTRIAL*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1979.

apadrinado por la *Unión Soviética*. *Thompson*, mediante su raigambre historiográfica, amalgamó criterios de problemática social, diagnóstico estructural y ética y moral económica.

Anthony Giddens, acorde con su óptica sociológica, examinó de forma holística las sociedades modernas. Consideró que en concordancia con las condiciones dinámica de la realidad económica y social, la ideología social-democrática debe propugnar por políticas públicas económicas de alto contenido social, que se conviertan en atenuantes a los grandes problemas que debe afrontar la civilización contemporánea, caracterizada por graves crisis por la concentración de la riqueza en exclusivas élite, inestabilidades económicas, bajos grados de eficiencia y eficacia en los procesos económicos, imperfecciones del mercado y, en especial, estancamiento y decadencia de las economías. Así, impulsó doctrina socialdemócrata renovadora, para proponer su tesis sobre el *tercer camino*, consistente en esquema mixto que combina las fortalezas del liberalismo tradicional con las ventajas del socialismo dogmático y desechando las deficiencias de ambos sistemas. Desarrolló la renombrada teoría de la estructuración social[127].

Joseph Stiglitz reconoció la conveniencia de impulsar la *tercera vía*, como alternativa a los sistemas económicos extremos capitalista y socialista, que han sumido a la mayor parte de los países a condiciones de injusticia, inestabilidad y pobreza. Consideró que el orden económico, político y social contemporáneo adolece de grandes problemáticas: Asimetría de información, preocupantes grados de desempleo e inflación, imperfecciones del mercado, injusticia social, carencias de recursos para impulsar el fomento económico, irracionalidad y escaseces de créditos, actuación dominante de gobiernos poderosos, inversión extranjera y entidades prestamistas multilaterales que intervienen de forma despótica en la fijación de las políticas públicas y, en general, en la orientación de los destinos de los países débiles. Concibió al esquema de la globalización como nocivo, dado que no respeta las condiciones de los países y ejercen acciones perjudiciales en contra de las sociedades menos poderosas. Consideró la *tercera vía*, de tinte demócrata, como opción para atenuar estos inconvenientes, basado en el respeto mutuo, en el diálogo, en la concertación, salarios de eficiencia, relación más justa entre acreedores y deudores, empresarios y trabajadores, países industrializados y naciones emergentes y no industrializados.

Amartya Sen propuso la *vía mixta* (*tercera vía*) frente a sus preocupaciones por temas como desigualdad, injusticia social, proclividad a situaciones de crisis e inestabilidades económicas, acciones leoninas del *Fondo Monetario Internacional*, inversiones de alto riesgo, entre otros problemas propios del mundo contemporáneo.

John Kenneth Galbraith, consideró esencial la intervención estatal para asegurar el desarrollo económico (crecimiento con equidad) y para lograr la estabilidad económica. Fue ferviente defensor de los esquemas demócratas e impulsó la acción del Estado mediante prácticas reguladoras, en especial defendió el control de los precios. Concibió la política económica como instrumento para estudiar, evaluar, diagnosticar y formular propuestas para mejorar las condiciones del ser humano y de la sociedad en su conjunto. Se apartó de los modelos cuantitativos y econométricos quien ejercían sus colegas norteamericanos, otorgándole al estudio de la economía sentido social.

La *tercera vía* ha recibido influencia de diversas ideologías, en especial se resaltan liberales, socialistas, místicos.

Liberales como: *Ludwig Von Mises* de talante dogmático; *Thomas Hill Green* considerado precursor del denominado liberalismo orgánico[128]; *Leonard Trelawny Hobhouse*, con alto arraigo liberal, impulsó la democracia, promovió el esfuerzo colectivo, propulsó la función social del Estado y otorgó supremacía a la justicia social.

127 Relativa a concepción del proceso social dinámico, que vincula los agentes con la organización social en términos de espacio y tiempo. El sistema social la define como colectivo de reglas, normas y recursos.

128 Relativo a modelo de intervención activa del Estado para promover la democracia, con el fin de impulsar justicia social, erradicar la pobreza, salvaguardar a la sociedad de las imperfecciones del mercado, garantizar a los trabajadores la seguridad social en salud, pensiones, riesgo profesional y desempleo. Desarrolló postulados con amplio sentido humano y social. Consideró que las normas deberían ser estipuladas pensando en el bienestar del ser humano y no lo inverso, que los hombres se deban sujetar a las reglas.

Socialistas como: *Eduard Bernstein*, considerado fundador de la socialdemocracia[129] y del revisionismo[130]; *Abba Lerner*, formuladora del sistema social de mercado, reconocido como *tercera vía*, diferente a la planificación centralizada; *Bernard Bosanquet* desarrolló teorías idealistas de alcance social y proporcionó papel crucial al Estado, influenciado por la dialéctica de *Hegel*; *Ferdinand Lassalle* concibió Estado intervencionista para promover el bienestar social, dirigido a proteger a las clases menos favorecidas de la sociedad, impulsar políticas redistributivas, estimular formas cooperativas y asociativas de producción, promocionar esquemas de incentivos y subsidios fiscales y establecer esquema democrático orientado por la voluntad ciudadana mediante mecanismos de elección y sistemas de participación ciudadana; *Franz Oppenheimer*, profesó filosofía de orientación socialista-liberal, que incidió en la formulación de sus políticas económicas, diseñó teoría económica de corte social, se preocupó por estudiar temas sociopolíticos, históricos y económicos.

Dogmáticos como: *Karl Polanyi* propuso gran transformación estatal[131]; *Alfred Müller-Armack* formuló modelo de economía social de mercado[132]; *Karl Kautsky*, reconocido ideólogo cristiano-socialista, artífice del movimiento conocido como "Segundo Internacional"[133]; *Adam Przeworski* considerado adalid de la democracia[134], efectuó aportes analíticos y empíricos en ciencia política que han sido generosamente reconocidos.

En el ámbito contemporáneo sus principales impulsadores han sido la nueva democracia liderada por *William Jefferson* (*Bill) Clinton* en *Estados Unidos* y el nuevo laborismo orientado por *Anthony Charles Lynton* (*Tony*) *Blair* en *Inglaterra*. Al punto, de ser prescrita la *tercera vía* como política de Estado en diferentes países de todas las latitudes del orbe, en especial en *Europa* y *América*. Otros estadistas y políticos destacados que han optado por sus propuestas son: Śrī Pandit Jawāharlāl Nehru (*India*), *Gerhard Schröder* (*Alemania*), *Romano Prodi* (*Italia*), *Matteo Renzi* (*Italia*), *Lionel Jospin* (*Francia*), *James Gordon Brown* (*Inglaterra*), *Felipe González* (*España*), *José Luis Rodríguez Zapatero* (*España*), *Ramón Trias i Fargas* (*España*), *Fernando Henrique Cardoso* (*Brasil*), *Luis Inácio Lula da Silva* (*Brasil*), *Ricardo Lagos* (*Chile*), *Michelle Bachelet* (*Chile*), Óscar Arias Sánchez (*Costa Rica*), *Juan Manuel Santos* (*Colombia*).

Sus impugnadores han percibido la *tercera vía* como esquema que mezcla principios antagónicos e irreconciliables, como: Justicia social y gestión emprendedora privada, alianza entre Estado y particulares -economía mixta-, regulación y libertades, competencia y reglamentación, reformismo y *status quo* -seguridad jurídica-, centralismo e individualismo, control social -participación ciudadana- y fijación estatal de políticas públicas, inclusión y protección a la capacidad inventiva y promoción a la libre empresa, globalización -apertura económica- y nacionalismo, entre otros contrastes, que han permitido a algunos críticos de calificarla como filosofía utópica.

---

129 Corriente filosófica y política que pretende mediante esquema de reformas graduales impulsar régimen político que procure el bienestar social, el progreso, la equidad, la participación ciudadana y la negociación colectiva dentro de contexto de economía de mercado, asegurar para la sociedad demócrata y socialista.

130 Consiste en método orientado a examinar, interpretar, analizar y revisar dogmas y pautas del *materialismo* y del *marxismo*. No obstante su esencia social-científica, criticó al *marxismo*, por solo otorgarle relevancia a las condiciones económicas al dilucidar los anales de la historia, minimizando los rasgos políticos, sociales y culturales, que también son esenciales. Consideró que el *marxismo* en lo básico es teórico, idealista y trivial frente a la complejidad de la realidad práctica.

131 Impulsó régimen armonizador del Estado nación con el sistema social de mercado, disímil al esquema liberal ortodoxo, al que refutó con base en experiencias de índole positivas. Concluyó que el liberalismo económico y la sociedad de mercado resultan incoherentes

132 Propulsó preceptos de justicia social, garantía a los derechos fundamentales, control a los abusos y al despotismo, protección a proletariados y pobres y normas jurídicas congruentes.

133 Organización política creada a finales del siglo XIX por los partidos socialista y laborista, que promovió conferencias y congresos obreros denominados *Internacional Social Demócrata*, que se efectuaron en varias ciudades europeas entre 1889 y 1920.

134 Consideró forma de gobierno altruista, para solucionar los conflictos propios de la convivencia en colectividad, con el fin de evitar se susciten situaciones de anarquía. Armonizó democracia con libre mercado, política con economía, políticas públicas con fomento económico, entre otras analogías. Presagió el fracaso de los sistemas socialistas y capitalistas y, como *tercera vía*, propuso la *democracia*. Irrumpió con éxito en temas de epistemología y metodología.

3. MODELOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

3.1. Modelo de Harrod-Domar: Los postulados de *Roy Harrod*[135] y de *Evsey Domar*[136] fueron expresados en serie de textos y artículos, es posible destacar "*Ensayo de una teoría dinámica*" del primero y "*Expansión y empleo*" del segundo. Se convierte en verdadero teorema.

1. Supuestos

El primer supuesto que emplean los autores en su modelo es la existencia de funciones de producción con elasticidad de sustitución igual a cero, que significa que las isocuantas utilizadas sean perpendiculares entre sí, denominadas *isocuantas tipo Leontief*. Este tipo de curvas de isocuantas expresan que existe factor limitante en el proceso productivo en entorno donde no es posible sustituir un factor productivo por otro[137]. Los gráficos 6.1 y 6.2 ilustran este fenómeno.

El gráfico No. 6.1 ilustra proceso de producción que emplea dos factores productivos [Capital (K) y trabajo (T)]. Las curvas Y_1, Y_2 y Y_3 son isocuantas perpendiculares (tipo *Leontief*), que representan diferentes grados de producción. A medida que dichas isocuantas se alejan del origen es mayor el grado de producto obtenido. Así, la isocuanta Y_3 simboliza el mayor nivel de producción, más alto que la curva Y_2 y, a su vez, superior a la curva Y_1. En el punto M se dispone de OA cantidad de capital y OR de trabajo, punto que asegura el pleno empleo, ya que se utiliza la totalidad de los factores disponibles. En el punto N, por el contrario, existe situación donde se presenta desempleo de mano de obra, dado que el capital es el factor limitante, se dispone OA unidades, y el trabajo es factor abundante, representado por el segmento OS, exhibiendo exceso de disponibilidad en el rango RS. Esto implica, situación de subempleo laboral, si se utilizan todas las unidades disponibles de mano de obra, o bien de desempleo abierto si el productor se ubica en su punto de eficiencia M y deja la mano de obra excedente sin uso alguno. Opción factible en este escenario es utilizar en mayor intensidad la capacidad instalada (disponibilidad de capital), así se podría recurrir a tres o dos turnos diarios, en cambio del uso de un solo turno o ciclo, pero está decisión está supeditada a la flexibilidad o rigidez jurídica en materia laboral, que redunda en la estructura de costos.

El gráfico No. 6.2 representa proceso de producción en el que el factor limitante es el trabajo. Se aprecia que OL es el nivel de trabajo disponible (factor limitante). En el punto E se posee OL cantidad de mano de obra y OJ de capital, lugar que representa pleno empleo, puesto que los dos factores productivos disponibles son utilizados en su totalidad. *Contrario sensu*, en el punto D de la misma curva, se dispone OL cantidad del factor trabajo y OU del factor capital. Dicha posición es inconveniente, presentándose situa-

---

135 HENRY ROY FORBES HARROD. "*ESAYO DE TEORÍA DINÁMICA*" en *LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO* de LUIS A. ROJO DUQUE. Gredos, Madrid, 1966. Pp. 71-90 [HENRY ROY FORBES HARROD. "*AN ESSAY IN DYNAMIC THEORY*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 49, no. 193. Royal Economic Society, London, 1939. Pp. 14-33]. HENRY ROY FORBES HARROD. *TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS*. MacMillan, London, 1948. HENRY ROY FORBES HARROD. "*DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD M*ÜELLER*. Continental, Barcelona, 1974. Pp. 309-321 [HENRY ROY FORBES HARROD. "*DOMAR AND DYNAMIC ECONOMICS*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 69. Royal Economic Society, London, 1959. Pp. 451-464]. HENRY ROY F. HARROD. "*THE EXPANSION OF CREDIT IN AN ADVANCING COMMUNITY*" en *ECONOMICA*. Vol. 1, No. 3. MacMillan, London, 1952. Pp. 287-299.

136 EVSEY DAVID DOMAR. "*EXPANSIÓN Y EMPLEO*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD M*ÜELLER*. Continental, Barcelona, 1974. Pp. 290-308 [EVSEY DAVID DOMAR. "*EXPANSION AND EMPLOYMENT*" en *THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 37, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1947. Pp. 34-55]. EVSEY DAVID DOMAR. "*CAPITAL EXPANSION, RATE OF GROWTH AND EMPLYMENT*" en *ECONOMETRICA*. Vol. 14, No. 2. Universidad de Chicago, Chicago, 1946. Pp. 137-147. EVSEY DAVID DOMAR. *ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*. Oxford University Press, New York, 1957. EVSEY DAVID DOMAR. "*THE BURDEN OF THE DEBT AND THE NATIONAL INCOME*" en *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*. Vol. 34, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1944. Pp. 798-827.

137 ROBERT MERTON SOLOW. *CAPITAL THEORY AND THE RATE OF RETURN*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1963. ROBERT MERTON SOLOW. "*A CONTRIBUTION TO THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 70, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1956. Pp. 65-94. ROBERT MERTON SOLOW. "*TECHNICAL CHANGE AND THE AGGREGATE PRODUCTION FUNCTION*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 39, no. 3. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1957. Pp. 312-330. [ROBERT MERTON SOLOW. "EL *CAMBIO TECNOLÓGICO Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN AGREGADA*" en *ECONOMÍA DEL CAMBIO TECNOLÓGICO* de NATHAN ROSENBERG. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. Pp. 319-36]. ROBERT MERTON SOLOW. "*THE PRODUCTION FUNCTION AND THE THEORY OF CAPITAL*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 23, no. 2. Oxford University Press, London, 1955. Pp. 101-108.

ción de subempleo o desempleo abierto de capital. En este caso se precisa atraer mano de obra de otras latitudes donde sea abundante, pero todo depende de las legislaciones migratorias vigentes en el país.

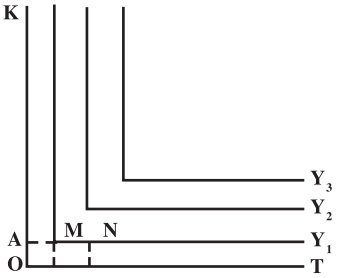


GRÁFICO 6.1

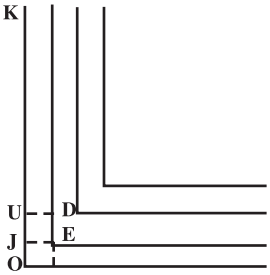


GRÁFICO 6.2

El segundo supuesto del *modelo Harrod-Domar* se refiere al comportamiento de la población. Supone que la mano de obra crece a tasa natural *n*.

Se considera que: $T_t = T_0 e^{nt}$

Donde: T_t = Población (trabajo) en el período t; T_0 = Población (trabajo) en el período 0; n = Tasa natural de crecimiento de la población; t = Período de tiempo (número de año); e = (1 + tasa de crecimiento de la población).

$dT/dt = nT_0 e^{nt}$

$dT/dt = T^*$

$T^*/T_{t=} nT_0 e^{nt} / T_0 e^{nt} = n$

La tasa de crecimiento natural de la población (n) es posible ilustrarla acudiendo a ejemplo práctico: Supóngase que la población crece a tasa anual del cinco por ciento (5%) y que la población (T_0) es igual a diez millones de habitantes, se tiene:

T_1 = 10 millones (1 + 0.05) = 10.5 millones de personas

T_2 = 10 millones $(1 + 0.05)^2$ = 11.025.000 personas

T_3 = 10 millones $(1 + 0.05)^3$ = 11.576.250 personas

$T_j = 10 (1 + 0.05)^j$ millones de personas

El tercer supuesto de este modelo se relaciona con el crecimiento del capital, que lo prevé dependiendo ahorro. Presume que la inversión es igual al aumento del capital ($I = \Delta K$), que elimina la presencia de la depreciación. Así, admite que la inversión neta sea igual a la inversión bruta (depreciación igual a cero). También, supone que la fuente de inversión es el ahorro, la inversión está en función del ahorro [A = I, I = f(A)] y, a su vez, considera que el ahorro es proporción del producto (A = sY, donde 0 s 1, s = propensión marginal a ahorrar). Es decir, plantea que el capital crece al ritmo que aumenta el ahorro y el ahorro es determinante del crecimiento del ingreso.

2. Interpretaciones del modelo

Este esquema es interpretado por *Allen* de la siguiente forma: "El modelo básico que generalmente recibe el nombre de *Harrod-Domar*, se construye de manera que es, a la vez, la más sencilla y la más rígida. El objetivo general consiste en analizar el equilibrio en el mercado de productos, con su condición de *stock* que impone la plena utilización de los factores y su condición de corriente que requiere la igualdad entre el ahorro y la inversión, añadiéndole la forma más sencilla de equilibrio para el mercado de la mano de

obra. Lo que se trata de averiguar es si existe o no crecimiento exponencial que resulte compatible con este doble criterio de pleno empleo" [138].

Harrod-Domar fundamentan su análisis acorde con el marco teórico de *Keynes*. Análisis que es más cíclico que de crecimiento, pero permite interpretar las causas que hacen prosperar al producto.

Parten de la ecuación: $Y^*/Y = (Y^*/K^*)x(K^*/Y^*)$

Donde: Y = Producción; Y* = Variación del producto = dY/dt; Y*/Y = Tasa de crecimiento del producto; K = Capital; K* = Incremento del capital = dK/dt = Inversión ($\Delta K = I$); I = Inversión; Y*/K* = Relación marginal producto-capital (expresa cuánto varía en promedio el producto, al incrementar en una unidad el capital, es relación tecnológica que surge al vincular al producto y al capital); K*/Y= Tasa de inversión (porcentaje del producto que es invertido = I/Y).

La relación marginal producto-capital (Y*/K*) se puede calcular para cada tipo de industria o sector económico. Algunos ejemplos ilustran tal hecho: La industria petroquímica tiene relación producto-capital muy baja, es decir, se requiere mucho capital por unidad. Por lo contrario, las confecciones poseen relación producto-capital muy alta y la metalmecánica dispone relación producto-capital intermedia.

Al igual que en los sectores ilustrados, la relación marginal producto-capital cambia para cada tipo de producción o actividad productiva. Dicha relación, así como es obtenida para cada actividad industrial se puede determinar para el agregado nacional. *Arnold Harberger* en 1969 investigó dicha relación para *Colombia* y estableció que oscilaba en el intervalo 1/3 a 1/4. El estudio de *Harberger* fue precursor a otros análisis posteriores[139].

3. Modelo del filo de la navaja

El *modelo Harrod-Domar* es considerado por algunos autores, en especial *Solow*, como el *modelo del filo de la navaja*, debido a que supone que aún partiendo de situación de pleno empleo de los factores (período inicial), con el transcurso del tiempo, en consideración que la economía es dinámica, se pueden presentar tres posibles situaciones:

Escenario 1: Entorno en el que el factor productivo limitante es el trabajo y el abundante es el capital.

Se parte de escenario de pleno empleo de factores productivos o equilibrio en las cantidades disponibles de capital y trabajo, donde se posee K_0 de capital y T_0 de trabajo. Con el transcurso del tiempo se alcanza situación en la que la tasa natural de crecimiento de la población (n) crece en menor proporción que la tasa de ahorro (s).

$sY > n$

El ahorro es abundante, lo que permite que se acumule capital en exceso (K_1) y se presente situación de abundancia de inversión. La propensión marginal al ahorro es alta. Entorno proclive de presentarse en las economías industrializadas.

---

138 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1974. P. 236.

139 ARNOLD CARL HARBERGER. "*LA TASA DE RENDIMIENTO DEL CAPITAL EN COLOMBIA*" en *REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Vol. 1, No. 3. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1969. Pp. 13-42. ARNOLD HARBERGER. "*LA ESTIMACIÓN DE LA TASA DE RETORNO DEL CAPITAL EN COLOMBIA*" en *EVALUACIÓN DE PROYECTOS*, *OBRAS BÁSICAS DE HACIENDA PÚBLICA* del INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. Capítulo VI. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1973. Pp. 153-176. Ver También: SERGIO CLAVIJO. *CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y LA NUEVA ECONOMÍA: IMPLICACIONES PARA COLOMBIA* en *BORRADORES DE ECONOMÍA*. Documento 228. Banco de la República, Bogotá, 2003, disponible en [http://www.banrep.gov.co]. FABIO S*ÁNCHEZ* TORRES, JORGE IVÁN RODRÍGUEZ Y JAIRO N*ÚÑEZ* M*ÉNDEZ*. *EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS GLOBAL Y SECTORIAL* en *ARCHIVOS DE MACROECONOMÍA*. No. 50. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996, disponible en [www.dnp.gov.co]. JUAN RICARDO PERILLA JIMÉNEZ. "*ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA MEDICIÓN DEL ACERVO DE CAPITAL EN COLOMBIA Y SU IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO*" en *ARCHIVOS DE MACROECONOMÍA*. No. 371. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2010, disponible en [www.dnp.gov.co]. CARLOS POMBO. "*PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN COLOMBIA: UNA APLICACIÓN DE NÚMEROS ÍNDICES*" en *REVISTA DE ECONOMÍA*. Vol. 2, No. 1. Universidad del Rosario, Bogotá, 1999. 107-139.

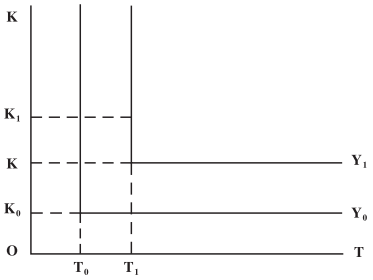


GRÁFICO 6.3

Escenario 2: Situación en la que el capital es el factor limitante y el trabajo es el factor abundante.

La tasa de crecimiento del ahorro (s) es menor que la tasa natural de crecimiento de la población (n). Debido a ello, la propensión marginal a ahorrar es insuficiente y con el transcurso del tiempo, se presenta desempleo laboral (T_1).

$sY < n$

El ahorro es insuficiente, lo que permite que exista fuerza laboral en exceso, parte de ella no alcanza a ser absorbida por el proceso productivo, generándose proporción de cesantes de la magnitud (T_1) en el gráfico en consideración. La propensión marginal al ahorro es baja. Escenario característico de países no industrializados.

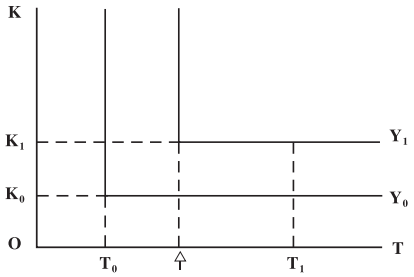


GRÁFICO 6.4

Escenario 3. Escenario donde el capital y el trabajo crecen en igual proporción.

La tasa natural de crecimiento de la población (n) crece en igual proporción que la tasa de ahorro (s). En este caso, se obtiene pleno empleo, situación deseada en la economía. Ambiente difícil de presentarse en el contexto práctico.

$sY = n$

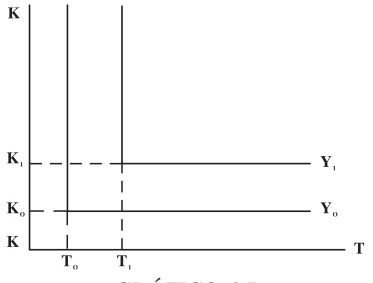


GRÁFICO 6.5

Conclusión: Partiendo de situación inicial de equilibrio, supuesto optimista, con el crecimiento dinámico de la economía existe elevada probabilidad de perder el equilibrio original, porque de múltiples resultados posibles solo en caso extremo se asegura mantener el deseado equilibrio o pleno empleo. Las opciones de desempleo de alguno de los factores son en demasía más factibles de ocurrir. Debido a esto, se puede hablar que el equilibrio es inestable. Así, se habla del término *filo de la navaja* para describir este modelo, considerado por algunos tratadistas como pesimista. Para otros es ampliamente realista, análogo a lo que sucede en la sociedad, dado que en el entorno de los países industrializados se presenta abundancia de capital y escasez de trabajo, originándose con frecuencia desempleo de capital, y en contexto de países no industrializados se ostenta exceso de mano de obra y escasez de capital, permitiéndose propensión al desempleo laboral. No otra razón explica las tendencias migratorias de países del sur hacia países del norte y de lugares recónditos a polos de desarrollo o del campo hacia las ciudades al interior de las sociedades.

4. Interpretación del modelo de Harrod-Domar en el caso colombiano

El *modelo Harrod-Domar* se acerca en gran proporción a la realidad que han vivido la mayoría de países. Los países en vía de desarrollo, subdesarrollados, del sur o periféricos, en el léxico de *Prebish*[140], disponen de mano de obra en forma abundante y capital de manera escasa, que origina desempleo estructural (abierto) de trabajo y subempleo laboral o desempleo disfrazado (informalidad). Mientras que en países industrializados, del norte o céntricos disponen de considerable capital frente a la disponibilidad de trabajo, presentándose deficiente utilización de la capacidad instalada (maquinaria y otros instrumentos de producción). El pleno empleo de factores productivos disponibles no es usual, solo cuyo resultado es en circunstancias esporádicas.

Para ilustrar este aserto es importante recurrir al caso práctico de la sociedad colombiana, caracterizada por tradicionales desequilibrios en la disponibilidad de factores, al existir abundancia de mano de obra y restricciones de capital, con su consecuente secuela de desempleo laboral abierto, que al ser examinado retrospectivamente puede afirmarse que tiende a incrementarse con el devenir del tiempo.

El gráfico No. 6.6 ilustra estas vivencias en tres épocas diferentes. En él se relacionan las situaciones de tres años (1940, 1960 y 1980). Nótese que el desempleo laboral es frecuente en los tres períodos considerados, dado que el factor capital es escaso y el factor trabajo es abundante. Sin embargo, la situación es más crítica a medida que han avanzado los años.

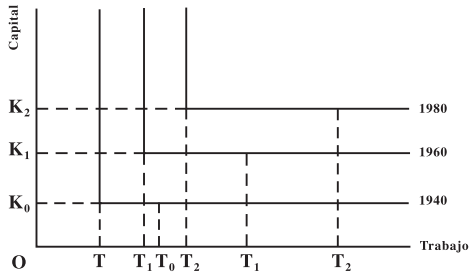


GRÁFICO 6.6

Nótese que con el tiempo se dispone de mayor cantidad de ambos factores productivos, lo que está acorde con la tesis de crecimiento económico o dinamismo que se debe ejercerse en la economía. Sin embargo, se percibe mayor tendencia a la tasa de crecimiento poblacional (n) frente a la tasa de crecimiento del capital (sY).

140 RAÚL PREBISH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981. RAÚL PREBISH. *OBRAS ESCOGIDAS*. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

En 1940 se disponía de $0K_0$ de capital y $0T_0$ de trabajo, que produjo desempleo laboral de la magnitud $T'T_0$. En 1960 se disponía de $0K_1$ unidades de capital y $0T_1$ de mano de obra, que ocasionó desempleo de trabajo mayor en la proporción T'_1T_1. En 1980 se poseía mayor cantidad de capital, $0K_2$, y de trabajo, $0T_2$, pero también se ha venido acentuando el margen de desempleo de mano de obra, llegando a la dimensión de T'_2T_2.

Esta circunstancia es agobiante, característica de los países no industrializados, donde el nivel de desempleo estructural de mano de obra es progresivo, y los sectores informales absorben con el transcurrir del tiempo mayor proporción de la población disponible, lo que los economistas han denominado informalidad, desempleo disfrazado o subempleo, que consiste en lograr remuneración mediante actividad no formalizada o ingreso eventual (actividad de rebusque)[141]. En las grandes ciudades latinoamericanas son habituales los vendedores ambulantes, revendedores de boletas, recicladores, tramitadores, gestores, limpiadores de vidrios de autos, lustradores, vigilantes de automóviles, prostitución, entre otros menesteres no formales.

Para resolver estos desequilibrios en la disponibilidad de factores productivos, en escenario de países no industrializados, caracterizados por limitación del capital y excesos de recursos laborales, se deben impulsar políticas públicas orientadas a promover la actividad económica hacia sectores que absorben en mayor proporción trabajo, es decir, procesos económicos que utilizan en forma intensiva la mano de obra. Otra alternativa es impulsar uso intensivo de la capacidad instalada, promoviendo dos y, de ser posible, tres turnos de trabajo.

La *Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos* (*OEA*) en relación con este tema formuló significativos argumentos y propuso algunas acciones: "La eliminación del desempleo abierto depende de la reasignación del factor trabajo hacia actividades más productivas, donde su costo de oportunidad tenga sentido económico. Son estos problemas de reasignación, sea entre sectores o entre regiones, los que hacen que la solución no sea automática, ni tampoco de corto plazo, y que se requiera aplicar medidas económicas que remuevan los obstáculos existentes en la actividad... Segunda estrategia en que los países pueden optar para aumentar la absorción de mano de obra, consiste en actuar sobre la participación que los factores productivos tiene en la estructura de producción, bien influyendo sobre las opciones que se presentan en la elección de la función de producción al decidirse sobre nuevas inversiones, o bien modificando las funciones de producción que están siendo usadas en relación con inversiones existentes. Este último efecto puede lograrse al plantearse la opción entre el uso de capital o trabajo, no en cuanto a los procesos básicos, sino en relación con actividades complementarias, donde la flexibilidad es mucho mayor. En general, se observa en *América Latina* tendencia creciente hacia el empleo de técnicas de producción con intensivo uso de capital, que afectan de manera negativa a los niveles de desempleo estructural existente... Se han estudiado diversas medidas tributarias que son determinantes de la combinación óptima de los factores trabajo y capital y se han propuesto los siguientes ajustes: a) Eliminar tributos sobre la mano de obra, sean contribuciones a la seguridad social o gravámenes sobre la nómina de salarios; b) utilizar el impuesto al valor agregado como forma de financiar las prestaciones de seguridad social; c) otorgar deducción equivalente al número de empleados multiplicado por cierto porcentaje del salario mínimo legal imputable contra el impuesto a las ganancias de las empresas; d) eliminar los impuestos internos sobre bienes y servicios de capital; e) establecer aranceles a la importación de bienes de capital, en la medida que lo determine la política aduanera; f) limitar los incentivos a la formación de capital a los siguientes requisitos: Concederse sobre la base de proyectos individuales, otorgarse a entidades que aseguren adecuada elasticidad de sustitución entre trabajo y capital, debe cuantificarse la absorción que sobre la mano de obra producirá el uso del incentivo tributario y deben aplicarse sobre bases homogéneas para permitir su comparación en términos de los costos fiscales que ellos implican"[142].

---

141 HERNANDO DE SOTO. *EL OTRO SENDERO*. Oveja Negra, Bogotá, 1987.

142 SECRETARÍA DE LA OEA. *LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO* en *III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN* celebrada en *México*, septiembre de 1972. Organización de los Estados Americanos, Washington, 1973. Pp. 279 - 287.

Se admite que dichas propuestas podrían ser útiles para desplegar programas fiscales que contribuyan a subsanar el exceso de factor trabajo disponible en país como *Colombia*, no obstante ser bastantes complejas y rigurosas en su aplicación práctica.

3.2 Modelo de Solow[143]: *Robert Solow* manifestó que la debilidad del *modelo de Harrod-Domar* radica en el empleo de función de producción con elasticidad de sustitución mayor a cero. Este autor en su representación utilizó supuestos análogos a los de *Harrod-Domar*, pero efectuó sustancial modificación, al recurrir a funciones de producción con elasticidad de sustitución mayores a cero. *Solow* para confeccionar su modelo empleó tres supuestos básicos:

(1) Apreció al igual que *Harrod-Domar* que la mano de obra (trabajo) crece a tasa natural 'n' (tasa de crecimiento demográfico). Así, supuso que $T_t = T_0 e^{nt}$.

Donde: T_t = Población (trabajo) en el período t; T_0 = Población (trabajo) en el período 0; n = Tasa natural de crecimiento de la población; t = Período de tiempo (número de año); e = (1 + tasa de crecimiento de la población).

(2) Consideró que el *capital* crece en función del ahorro ($\Delta K = I = A = sY$), al igual que el modelo de *Harrod-Domar*.

Donde: ΔK = Crecimiento del capital, I = Inversión, A = Ahorro, sY = Ahorro como proporción del ingreso, s = Propensión marginal a ahorrar. Definió los siguientes conceptos: k = K/T = relación capital-trabajo, y = Y/T = relación producto-trabajo. * = derivada en función del tiempo. T* = dT/dt, K* = dK/dt, Y* = dY/dt, y* = dy/dt, k* = dk/dt.

(3) Aspecto tecnológico: Empleó funciones de producción con elasticidad de sustitución mayor a cero, que asegura que las isocuantas utilizadas en el modelo sean convexas vistas desde el origen (normales), situación que garantiza equilibrio dinámico en la economía. En este aspecto difieren los modelos de *Solow* y *Harrod-Domar*. De esta manera, la función de producción es continua y homogénea de grado uno. Las derivadas obtenidas son aseguran el máximo (derivadas parciales iguales a cero y segundas derivadas menores que cero).

Representación matemática y gráfica del *modelo de Solow*: Toda ecuación homogénea de grado uno permite la siguiente transformación:

$Y = F(K, T)$

$Y = TF(K/T, 1)$ (al dividir y multiplicar por T)

$y = F(k)$

Donde: $y = Y/T$, $k = K/T$ (definido antes), $= dk/dt$.

$= dk/dt = d(K/T)/dt.$ (1)

$= \underline{T.dK/dt - K.dT/dt} = \underline{T - \dot{T}K}$ (2)

$T^2 \qquad T^2$

$= T/T \times /T - \dot{T}/T \times K/T = /T - \dot{T}/T \times K/T$ (3)

Pero: $= dK/dt = \Delta K = I = A = sY$

143 ROBERT MERTON SOLOW. *CAPITAL THEORY AND THE RATE OF RETURN*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1963. ROBERT MERTON SOLOW. "EL *CAMBIO TECNOLÓGICO Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN AGREGADA*" en *ECONOMÍA DEL CAMBIO TECNOLÓGICO* de NATHAN ROSENBERG. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. Pp. 319-36 [ROBERT MERTON SOLOW. "*TECHNICAL CHANGE AND THE AGGREGATE PRODUCTION FUNCTION*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 39, no. 3. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1957. Pp. 312-330]. ROBERT MERTON SOLOW. "*THE PRODUCTION FUNCTION AND THE THEORY OF CAPITAL*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 23, no. 2. Oxford University Press, London, 1955. Pp. 101-108.

$T/\dot{T} = T_0 n e^{nt} / T_0 e^{nt} = n$

Reemplazando en (3):

$= sY/T - kn$ (4)

$= sy - kn$ (*ecuación fundamental de Solow*) (5)

Donde: sy = Ahorro per-cápita, nk = crecimiento poblacional

La *ecuación fundamental de Solow* permite observar el comportamiento dinámico del *modelo de Solow*

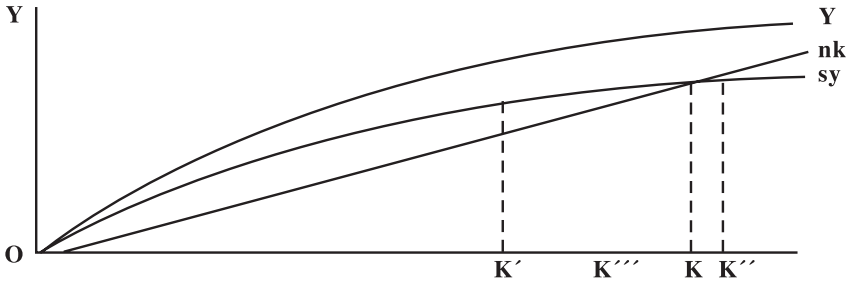


GRÁFICO 6.7

Al analizar la *ecuación de Solow* acorde con la gráfica anterior, se presentan tres posibles situaciones:

Escenario 1: K* <Ǩ (como: ŷ). En este caso sy > nk. El ahorro crece en ritmo superior que la fuerza laboral. Aumenta más aceleradamente el capital que el trabajo. Se incrementa la relación capital-trabajo (> 0). Este caso corresponde al rango de puntos a la izquierda de Ǩ.

Contexto 2: K** > Ǩ. En este caso sy < nk. La fuerza de trabajo crece en mayor proporción que el ahorro. Aumenta el trabajo en relación con el capital. Disminuye la relación capital-trabajo (< 0). Este escenario concierne al segmento a la derecha de Ǩ.

Caso 3: K*** = Ǩ. En este caso sy = nk. La mano de obra crece en igual proporción que el ahorro. Presentan igual dinamismo el capital y el trabajo. Permanece igual la relación capital-trabajo (= o). El equilibrio dinámico se presenta en esta situación. Incumbe al punto Ǩ.

El *modelo de Solow* permite concluir que las fuerzas de la economía se dirigen al equilibrio estable, como se deduce de los casos ilustrados. Este aspecto se aleja de la realidad práctica. Condición que permite deducir que los modelos de crecimientos basados en *Solow* son improcedentes para explicar los fenómenos económicos de la sociedad contemporánea.

c. Contraste entre los modelos de Solow y de Harrod-Domar

Existen grandes diferencias entre estos dos modelos, que se derivan de la interpretación que se le otorga a la función de producción, como se estudió anteriormente.

El *modelo de Harrod-Domar* presume que la función de producción posee elasticidad de sustitución igual a cero, mientras que *Solow* discurre que la función de producción ostenta elasticidad de sustitución mayor a cero:

Harrod-Domar: Y = mínimo (K/a - T/b).

Solow: Y = *F*(K, T)

Resulta seductor verificar qué efectos se causan al introducir en el marco de *Solow* los supuestos de *Harrod-Domar*, lo que se dilucidará a continuación.

Como se advirtió en la parte "*a*" del presente numeral *3*, relativo a modelos de crecimiento económico, *Harrod* y *Domar* admitieron tres posibles situaciones:

Contexto A: Donde existe pleno empleo de los factores productivos. Existe plena equivalencia entre el trabajo y el capital. ($Y = K_0/T_0$).

Situación B: Ilustra condición en la que el factor limitante es el trabajo y el factor abundante es el capital. Se ostenta desempleo de capital (equivalente al segmento K_0K_1, $Y = K_1/T_0$).

Entorno C: Simboliza acontecimiento en el que el factor limitante es el capital y el factor abundante es el trabajo. Se presenta desempleo laboral (corresponde al fragmento T_0T_1, $Y = K_0/T_1$).

El gráfico 6.8 ilustra estas tres situaciones posibles:

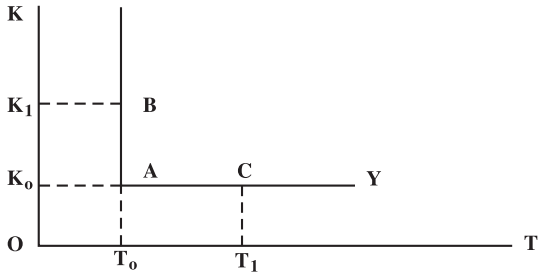


GRÁFICO 6.8

Estos tres ambientes pueden examinarse en el *modelo de Solow* de la siguiente manera:

El gráfico No. 6.9 simboliza función de producción con elasticidad de sustitución igual a cero. En el punto A existe plena utilización de factores productivos, pleno empleo. A la izquierda del punto A (ejemplo punto C) se presenta desempleo laboral y a la derecha del punto A (sirva de referente el punto B), se presenta exceso de capital.

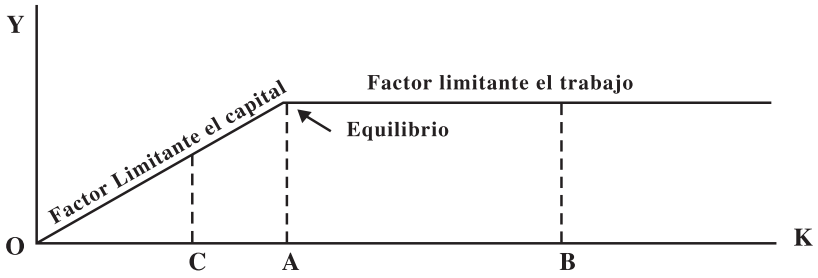


GRÁFICO 6.9

El gráfico No. 6.10 ilustra los diferentes escenarios factibles en determinada economía, donde se representa con las líneas punteadas (nk_1, nk_2, nk_3) el crecimiento poblacional, con la curva "sy" el grado de ahorro per-capital y la curva "y" el producto per-cápita. En la abscisa se presenta la relación capital-trabajo y en la ordenada el producto total.

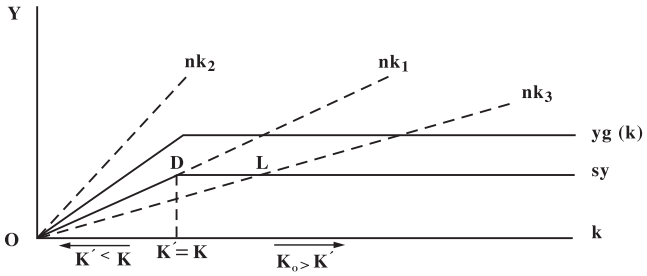


GRÁFICO 6.10

Al comparar '*sy*' con '*nk*' es posible observar tres opciones posibles, a saber: Caso 1: *nk* coincide con OD (línea nk_1); caso 2: *nk* es mayor a OD (línea nk_2), y caso 3: *nk* es menor a OD (línea nk_3).

Caso nk_1:

Situación a: $k_0 = k^*$ = 0 (porque sy = nk)

Situación b: $k_0 > k^*$ < 0 (dado que sy < nk)

Situación c: $k_0 < k^*$ = 0 (puesto que sy = nk)

Caso nk2:

Situación a: k0 = k* < 0 (ya que sy < nk)

Situación b: k0 > k* < 0 (como sy < nk)

Situación c: k0 < k* < 0 (porque sy < nk)

Caso nk3:

Situación a: k0 = k* > 0 (puesto que sy > nk)

Situación b: k0 < k* > 0 (a causa de sy > nk)

Situación c: k0 > k* > 0 (como sy < nk, excepto punto L)

Se colige, acorde con la experiencia práctica, que por lo general las economías padecen desempleo de alguno de los factores productivos y, por ello, son proclives a la inestabilidad. En este sentido, desde la óptica del análisis económico, se podría concluir que son más realistas las interpretaciones que se derivan de utilizar funciones de producción con elasticidad de sustitución igual a cero, que aquellas que recurren a funciones de producción con elasticidad de sustitución mayor a cero.

4. CAMBIO TECNOLÓGICO

El cambio tecnológico consiste en el logro de mayor producción con igual utilización de factores productivos o igual producción con menor utilización de los factores, con el transcurrir del tiempo. Allen lo definió, así: "El progreso técnico significa, sencillamente, que se puede obtener mayor producción, con el tiempo, de las mismas disponibilidades de hombres y maquinarias"[144]. En otras palabras, el cambio tecnológico no es otra cosa que mayor productividad de alguno o de varios factores productivos.

Con apoyo de función de producción es posible ilustrar el cambio tecnológico, en escenario de estática comparativa, que permite comparar dos situaciones correspondientes a períodos de tiempo diferentes. El gráfico No. 6.11 representa contexto en el que se alcanza igual grado de producción ($Y_0 = 1 = Y_1$)

144 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1974. P. 93.

con injerencia de menor cantidad de capital e igual cantidad de trabajo, de tal manera que la mayor productividad es originada por el capital físico. En el gráfico No. 6.12 se aprecia entorno en la cual con menor utilización de mano de obra e igual uso de instrumentos de producción se obtiene el mismo nivel de producción, de tal forma que la mayor productividad es ocasionada por el capital humano. El gráfico No. 6.13 simboliza caso en el que con menor empleo de ambos factores productivos se alcanza igual grado de producción, permitiendo concluir que la mayor productividad fue suscitada por ambos factores productivos, intervinieron el capital físico y el capital humano.

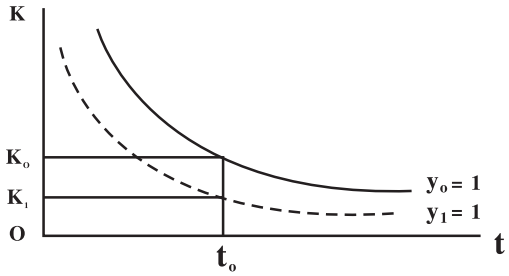


GRÁFICO 6.11

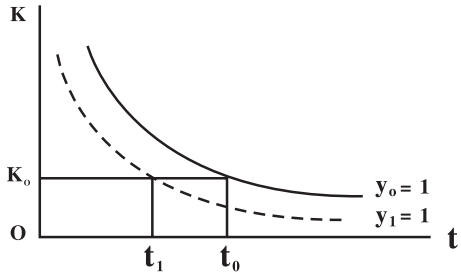


GRÁFICO 6.12

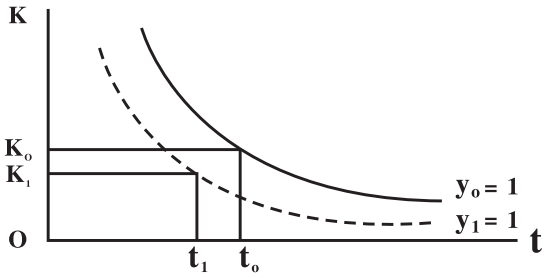


GRÁFICO 6.13

Igualmente, el cambio tecnológico puede interpretarse en el *plano de Solow*, estudiado antes.

El gráfico No. 6.14, *plano de Solow*, exhibe situación inicial en la que la relación capital-trabajo se encuentra en condición de equilibrio (lugar k*). Por efecto del cambio tecnológico, la función de producción y se traslada a y', el ahorro per-cápita de sy a sy' y, en cambio, no presenta variación el crecimiento poblacional nk. Así, el nuevo punto de equilibrio es k** (sy' = nk). Esta representación sirve para interpretar variadas categorías de cambio tecnológico que se estudian a continuación.

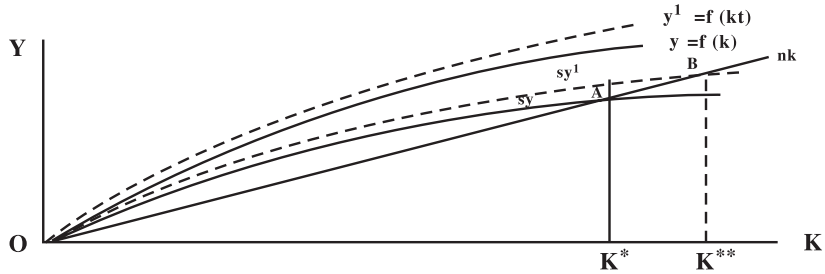


GRÁFICO 6.14

Kuznets[145], *Schumpeter*[146], *Zamora*[147], entre otros autores, estudiaron las causas y determinantes del crecimiento de las economías. Algunos de ellos emplearon métodos econométricos para medir el impacto de cada factor que interviene en el crecimiento económico. Dedujeron que el ingrediente más significativo para explicar el crecimiento del Producto Interno Bruto se atribuye al cambio tecnológico. Esto significa que la dinámica económica se debe en mayor proporción al cambio tecnológico, frente al aumento cuantitativo de los factores productivos (formación del capital físico y humano). Este aserto fue denominado capacidad innovadora por *Joseph Schumpeter*[148].

El cambio tecnológico suele clasificarse en dos categorías: Cambio tecnológico incorporado y cambio tecnológico no incorporado.

a. Cambio tecnológico incorporado: Es explicado por el propio sistema. Ejemplo de este cambio tecnológico es el precisado por *Jules Dupuit*[149], que permite obtener mayor grado de productividad gracias a notable esfuerzo y relevante grado de ahorro. Allen calificó a este tipo de cambio tecnológico con el epígrafe de progreso técnico particular y, al respecto, precisó: "Sitúese en escenario que se plantea cuando el progreso técnico no cae cual maná celeste sobre todos los hombres y las máquinas, sino únicamente sobre ciertos tipos de equipos de capital y sobre ciertos sectores de la población laboral.

145 SIMÓN SMITH KUZNETS. *MODERN ECONOMIC GROWTH: RATE STRUCTURE AND SPREAD*. Yale University Press, New Haven, 1966. SIMÓN SMITH KUZNETS. *TOWARD A THEORY OF ECONOMIC GROWTH, WITH REFLECTIONS ON THE ECONOMIC GROWTH OF MODERN NATIONS*. Norton, New York, 1968. SIMÓN SMITH KUZNETS. *POPULATION, CAPITAL AND GROWTH: SELECTED ESSAYS*. Norton, New York, 1973.

146 JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO: UNA INVESTIGACIÓN SOBRE GANANCIAS, CRÉDITO, INTERÉS Y CICLO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1957. JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *"THEORETICAL PROBLEMS OF ECONOMIC GROWTH"* en *THE JOURNAL OF ECONOMIC HISTORY*. Vol. 7, Supplement S1. Economic History Association, Tucson, 1947. Pp 1-9. JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *BUSINESS CYCLES: A THEORETICAL, HISTORICAL AND STATISTICAL, ANALYSIS OF THE CAPITALIST PROCESS*. McGraw-Hill, New York, 1939.

147 FRANCISCO ZAMORA. *INTRODUCCIÓN A LA DINÁMICA ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1958. FRANCISCO ZAMORA. *INTRODUCCIÓN A LA MICRO Y MACRO DINÁMICA ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976. FRANCISCO ZAMORA. *TRATADO DE TEORÍA ECONÓMICA*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

148 JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. *"THEORETICAL PROBLEMS OF ECONOMIC GROWTH"* en *THE JOURNAL OF ECONOMIC HISTORY*. Vol. 7, Supplement S1. Economic History Association, Tucson, 1947. Pp 1-9.

149 ARSÈNE JULES ÉTIENNE JUVENEL DUPUIT. "*ON THE MEASUREMENT OF THE UTILITY OF PUBLIC WORKS*" en *INTERNATIONAL ECONOMIC PAPERS*. No. 2. MacMillan, London, 1952. Pp. 83-110. ROBERT B. EKELUND. *THE ECONOMIST DUPUIT ON THEORY, INSTITUTIONS AND POLICY: FIRST OF THE MODERNS?* en *HISTORY OF POLITICAL ECONOMY*. Vol. 32, No. 1. Johns Hopkins University Press & Milton S. Eisenhower Library, Baltimore, 2000. Pp. 1-38. YVES BRETON Y GÉRARD KLOTZ. *JULES DUPUIT: EUVRES ÉCONOMIQUES COMPLÈTES*. 2 vols. Philippe Poinsot, Paris, 2009: Se destacan los siguientes artículos de ARSÈNE JULES ÉTIENNE JUVENEL DUPUIT: "*DE LA MESURE DE L'UTILITÉ DES TRAVAUX PUBLICS*". Vol. I. Pp. 203-241. "*DE L'INFLUENCE DES PÉAGES SUR L'UTILITÉ DES VOIES DE COMMUNICATION*". Vol. I. Pp. 243-307. "*DE L'UTILITÉ ET DE SA MESURE. DE L'UTILITÉ PUBLIQUE*". Vol. I. Pp. 309-334. "*VOIES DE COMMUNICATION*." Vol. I. Pp. 431-452. "*ROUTES ET CHEMINS*". Vol. I. Pp. 453-466. "*DICTIONNAIRE UNIVERSEL THÉORIQUE ET PRATIQUE DU COMMERCE ET DE LA NAVIGATION*". Vol. I. Pp. 467-476. "*CHEMIN DE FER*". Vol. I. Pp. 477-489. "*PÉAGE*". Vol. I. Pp. 517-529. "*SUPPRESSION DES DROITS DE NAVIGATION SUR LES CANAUX ET AMÉLIORATION DES VOIES NAVIGABLES*". Vol. I. I 531-534. "*DICTIONNAIRE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE (DEP)*". Vol. I. Pp. 535-559. "*DU MONOPOLE DES CHEMINS DE FER*". Vol. I. Pp. 573-575. "*LES COMPAGNIES SON-ELLES PLUS APTES QUE L'ETAT À EXERCER UNE INDUSTRIE, SUR-TOUT LORSQUE CETTE INDUSTRIE EST UN MONOPOLE? S'IL Y A POSSIBILITÉ DE CONCILIER LES GRANDES COMPAGNIES AVEC LA CONCURRENCE*". Vol. I. Pp. 583-589. "*MONSIEUR LE RÉDACTEUR, MON HONORABLE COLLÈGUE, M. BLAISE (DES VOSGES)*". Vol. I. Pp. 591-597. "*QUESTIONS D'ÉCONOMIE POLITIQUE ET DE DROIT PUBLIC PAR M. G. DE MOLINARI*". Vol. II. 125-132. "*DU PRINCIPE DE PROPRIÉTÉ. LE JUSTE - L'UTILE*". Vol. II. Pp. 583-612. "*DU PRINCIPE DE PROPRIÉTÉ. LE JUSTE -L'UTILE (SUITE ET FIN)*". Vol. II. Pp. 613-640.

Supuesto esencial que debe formularse a este respecto, consiste en postular que el progreso técnico está representado por nuevas máquinas (de última generación, cosecha u hornada) que se están instalando en lugar de las existentes, en la nueva promoción de mano de obra o en ambas cosas a la vez. A grandes rasgos, se diría que se debe diferenciar en la edad de hombres y máquinas que se van sucesivamente incorporando al proceso productivo"[150].

b. Cambio tecnológico no incorporado: Este progreso técnico no es explicado por el propio sistema, es decir, es exógeno. Ejemplo de este esquema de cambio tecnológico es la Revolución Industrial, en la que el mayor grado de producción alcanzado se debió a innovaciones logradas independientes a la actividad económica usual.

Para ilustrar este cambio tecnológico es necesario recurrir a las formulaciones de tres conocidos economistas que explican la neutralidad en el progreso tecnológico: *Hicks*, *Solow* y *Harrod*. Para interpretar a estos autores se acude al *plano de Solow* (analizado antes).

Se utiliza el supuesto de funciones de producción homogéneas de grado 1, empleadas por *Solow*. De tal forma, que Y = *F*(K,T). Donde: Y = Presupuesto (recursos disponibles), K = capital y T = trabajo.

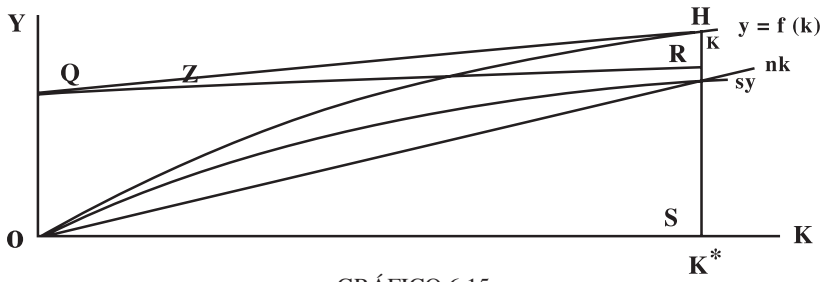


GRÁFICO 6.15

En el gráfico No. 6.15 se exhiben las siguientes variables: *y* = Y/T = relación producto-trabajo, k = K/T = relación capital-trabajo, y = f(k) = función de producción homogénea de grado uno, sy = propensión marginal al ahorro y nk = crecimiento de la mano de obra. El sitio donde se alcanza el equilibrio dinámico es donde k = k*, es decir, donde sy es igual a nk.

Es indispensable determinar la productividad marginal del capital (∂Y/∂K) y la productividad marginal del trabajo (∂Y/∂K)

$\partial Y/\partial K = f'(k)$ $\qquad\qquad$ $\partial Y/\partial T = y - kf'(k)$

Donde: $f'(k)$ = Productividad marginal del capital.

En la gráfica No. 6.15, la línea QH es tangente a y = f(k) en el punto H, donde k = k*. Esta tangencia puede expresarse por la tangente del ángulo Z, por lo que $f'(k)$ es igual a HR/QR, que a su vez, es igual a HR/OS (debido a que los lados opuestos del rectángulo son iguales). HR/OS es igual a la productividad marginal del capital. De otro lado, $y - kf'(k)$ es la productividad marginal del trabajo, y= SH, k = OS y $f'(k)$ = HR/OS, por tanto: $y - kf'(k)$ = SH - OS. HR/OS = RS = OQ = productividad marginal del trabajo.

En el gráfico No. 6.16, la tangente del ángulo X es HS/MO + OS = OQ/OM = tangente del ángulo Z = productividad marginal del capital.

150 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1974. P. 305.

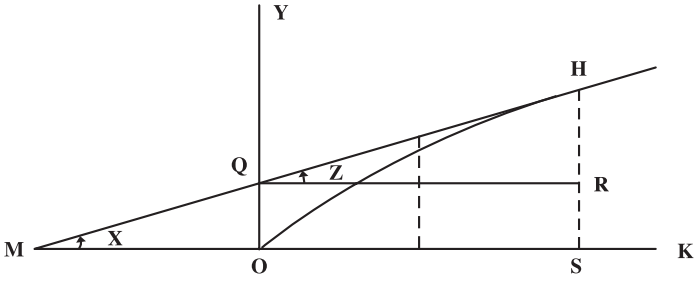


GRÁFICO 6.16

Donde: PMK = Productividad marginal del capital y PMT = Productividad marginal del trabajo.

Con estas deducciones se pueden explicar los cambios tecnológicos neutrales.

i. Cambio tecnológico neutral a la *Hicks*[151]: Si a lo largo de la relación capital-trabajo se mantienen las mismas productividades marginales, se está reseñando el cambio tecnológico neutral a la *Hicks*.

Al comparar el grado de producción y con ŷ de la gráfica No. 6.17, se aprecia que existe diferente productividad del trabajo, ya que QO es menor a OQ'. También son distintas las productividades del capital, puesto que el ángulo Z es menor que el ángulo Z'. Pero las diferentes productividades marginales aumentan en igual proporción, es decir, (PMT/PMK) = (PMT/PMK)'.

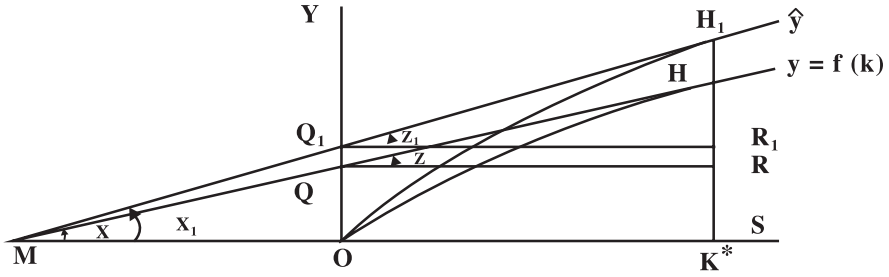


GRÁFICO 6.17

Se presentan cambios en las diferentes productividades marginales, pero la relación entre las productividades marginales permanece igual. Es palpable que cada factor productivo (K y T) aumentó su productividad, que además es igual en ambos factores: Tang. X/OQ = Tang. X'/OQ'.

Este análisis se puede interpretar en plano de isocuantas; acorde con entorno de estática comparativa gráfico No. 6.18:

151 JOHN RICHARD HICKS. *CAPITAL AND GROWTH*. Clarendon, Oxford, 1965. JOHN RICHARD HICKS. *ECONOMIC PERSPECTIVES*. Clarendon, Oxford, 1976. JOHN RICHARD HICKS. *UNA APORTACIÓN A LA TEORÍA DEL CICLO ECONÓMICO*. Aguilar, Madrid, 1958 [JOHN RICHARD HICKS. *A CONTRIBUTION TO THE THEORY OF THE TRADE CYCLE*. Clarendon, Oxford, 1958]. JOHN RICHARD HICKS. *THEORY OF WAGES*. MacMillan, London, 1935.

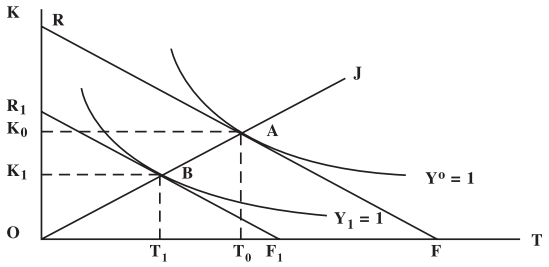


GRÁFICO 6.18

Inicialmente se produce en el punto A donde se utiliza OT_0 unidades de trabajo y OK_0 de capital. En tal punto la pendiente de la línea FR determina la relación de las productividades marginales de los factores (pendiente de RF = PMT/PMK). Si luego, se produce en el punto B, donde se utiliza OK_1 de capital y OT_1 de mano de obra. La pendiente de la curva R_1F_1 determina la relación de las productividades marginales de los factores.

Al comparar RF con R_1F_1 se aprecia que dichas líneas son paralelas, por lo que no se produce ningún sesgo hacia alguno de los factores, es decir, la productividad marginal de ambos factores se incrementa en igual proporción. El cambio tecnológico se debe a mayor *producción* con menor utilización de ambos factores en igual proporción.

Allen se refirió a este cambio tecnológico de la siguiente manera: "La neutralidad en este sentido de *Hicks* no es el concepto apropiado al modelo de crecimiento exponencial dotado de progreso técnico general. No es compatible con la constancia de la relación producto-capital"[152].

Cambio tecnológico neutral a la *Harrod*[153]: Si al mantener la *relación capital-trabajo* constante se conserva invariable la productividad marginal del capital y se incrementa la productividad marginal de la mano de obra se estaría refiriendo al cambio tecnológico neutral a la *Harrod*.

El cambio tecnológico permite desplazamiento de la curva de producción y a $\hat{y}$. En la gráfica No. No. 6.19, la productividad marginal del capital no varía, dado que el ángulo Z es igual al ángulo Z'; esta igualdad se debe a que las líneas QH y Q'H' son paralelas, lo mismo que las líneas QR y Q'R'. Contrariamente, se puede apreciar que el cambio tecnológico obedece a incremento en la productividad de la mano de obra, que aumenta de OQ a OQ' en la gráfica mencionada.

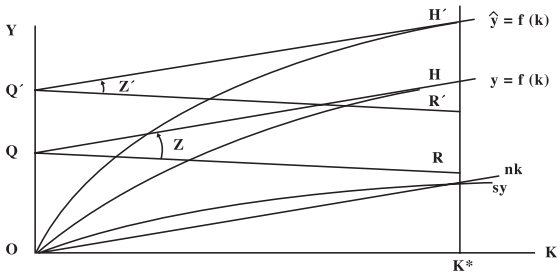


GRÁFICO 6.19

152 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1974. P. 288.

153 HENRY ROY FORBES HARROD. "*ESAYO DE TEORÍA DINÁMICA*" en *LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO* de LUIS A. ROJO DUQUE. Gredos, Madrid, 1966. Pp. 71-90 [HENRY ROY FORBES HARROD. "*AN ESSAY IN DYNAMIC THEORY*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 49, No. 193. Royal Economic Society, London, 1939. Pp. 14-33]. HENRY ROY FORBES HARROD. *TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS*. MacMillan, London, 1948. HENRY ROY FORBES HARROD. "*DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA*" en *LECTURAS DE MACROECONOMÍA* de MAX GERHARD M*ÜELLER*. Continental, Barcelona, 1974 Pp. 309-321 [HENRY ROY FORBES HARROD. "*DOMAR AND DYNAMIC ECONOMICS*" en *ECONOMIC JOURNAL*. Vol. 69. Royal Economic Society, London, 1959. Pp. 451-464]. HENRY ROY FORBES HARROD. "*THE EXPANSION OF CREDIT IN AN ADVANCING COMMUNITY*" en *ECONOMICA*. Vol. 1, No. 3. MacMillan, London, 1952. Pp. 287-299. HENRY ROY FORBES HARROD. *INTERNATIONAL ECONOMICS*. Cambridge University, Cambridge, 1933.

En conclusión, el cambio tecnológico a la *Harrod* se debe a incremento en la productividad del trabajo, mientras permanece constante la productividad del capital. Este cambio tecnológico es similar al expresado por *Marx*, dado que este autor planteó que al trabajador se le extrae la máxima *plusvalía*. Al respecto *Marx* expresó: "Pero, sea condición o efecto, el volumen creciente de los medios de producción comparado con la fuerza de trabajo que absorben, expresa siempre la productividad creciente del trabajo. Por consiguiente, el aumento de esta se revela en la disminución de la masa de trabajo, puesto en relación con la masa de medios de producción movidos por ella, o sea, en la disminución de magnitud del factor subjetivo del proceso de trabajo, comparado con su factor objetivo"[154].

El cambio tecnológico a la *Harrod* también puede ser representado en plano de isocuantas; en el marco de estática comparativa, gráfico No. 6.20.

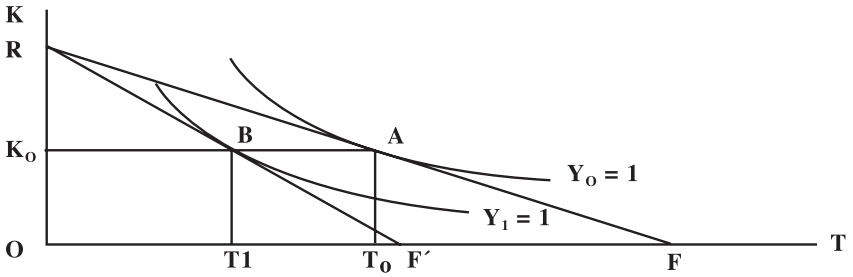


GRÁFICO 6.20

El producto inicial se logra en el punto A, donde se utiliza K_0 de capital y T_0 de trabajo. En tal situación, la pendiente de la línea RF determina la relación de las productividades marginales de los factores.

Luego, debido al avance del cambio tecnológico se produce en el punto B, donde se emplea K_0 de capital y T_1 de trabajo. La pendiente de la línea RF' determina la relación de las productividades marginales de los factores en este nuevo lugar.

Es posible apreciar que el cambio tecnológico fue originado por mayor productividad del factor trabajo, dado que se obtiene igual cantidad de producto ($Y_0 = 1 = Y_1$) con menor utilización de mano de obra e igual cantidad de capital. Al comparar las líneas RF y RF' se aprecia impetuoso sesgo de las líneas hacia el lado de las abscisas en el sistema de coordenadas cartesianas de la gráfica No. 6.20, que representa la utilización de la mano de obra. El cambio tecnológico se debió a menor utilización del factor trabajo.

Allen se refirió a este tipo de *crecimiento* de la siguiente forma: "El progreso técnico neutral de *Harrod* es de tipo factible. Ese progreso técnico equivale al aumento de la mano de obra"[155].

iii. Cambio tecnológico neutral a la *Solow*[156]: El cambio tecnológico es neutral a la *Solow*, si al mantener invariable la relación producto-capital se incrementa la productividad marginal del capital, mientras permanece constante la productividad marginal del trabajo. Es decir, se despliega el cambio tecnológico debido al incremento de la productividad marginal del capital, no obstante la misma productividad del trabajo.

El progreso técnico o cambio tecnológico permite incrementar la productividad, que es expresada en

154 CARLOS MARX. *EL CAPITAL*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1976. Tomo I, Pp. 525.

155 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1974. Pp. 286, ss.

156 ROBERT MERTON SOLOW. *CAPITAL THEORY AND THE RATE OF RETURN*. North Holland Publishing, Amsterdam, 1963. ROBERT MERTON SOLOW. "*A CONTRIBUTION TO THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH*" en *QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 70, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1956. Pp. 65-94. ROBERT MERTON SOLOW. "*TECHNICAL CHANGE AND THE AGGREGATE PRODUCTION FUNCTION*" en *REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS*. Vol. 39, No. 3. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1957. Pp. 312-330. [ROBERT MERTON SOLOW. "EL *CAMBIO TECNOLÓGICO Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN AGREGADA*" en *ECONOMÍA DEL CAMBIO TECNOLÓGICO* de NATHAN ROSENBERG. Fondo de Cultura Económica, México, 1979. Pp. 319-36]. ROBERT MERTON SOLOW. "*THE PRODUCTION FUNCTION AND THE THEORY OF CAPITAL*" en *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*. Vol. 23, No. 2. Oxford University Press, London, 1955. Pp. 101-108.

la gráfico No. 6.21 con el desplazamiento de la curva de producción de y a ŷ. Se puede apreciar que la productividad marginal del trabajo permanece constante, ya que en ambas situaciones OQ es el intercepto de las líneas tangentes a las funciones y e ŷ. La mayor productividad es debida al aumento en la productividad marginal del capital, que se representa en la gráfica con la mayor abertura del ángulo Z' en relación con el ángulo Z.

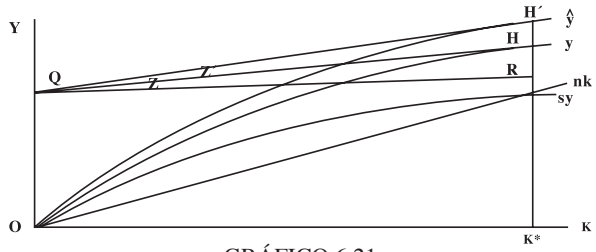


GRÁFICO 6.21

Las conclusiones de *Solow*, también como las anteriores, pueden ser interpretadas acorde con plano de isocuantas, utilizando marco de estática comparativa. Se ilustra en el gráfico No. 6.22:

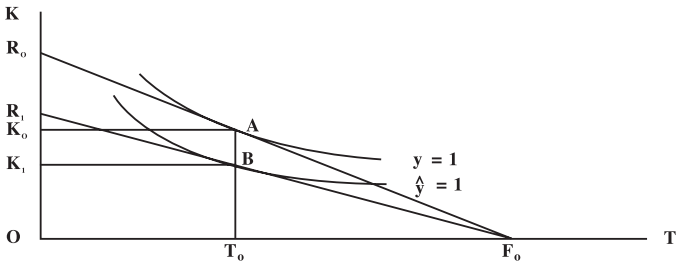


GRÁFICO 6.22

Inicialmente se produce en el punto A donde se utiliza T_0 unidades de trabajo y K_0 de capital. La pendiente de la línea R_0F_0 determina la relación de productividades marginales de los factores productivos.

Con el progreso tecnológico se logra producir igual cantidad de bienes ($y = 1 = \hat{y}$), pero con uso de menor cantidad de factores. Así, se utiliza menor capital ($K_1 < K_0$) e igual cantidad de mano de obra (T_0). En esta situación, se representa en la línea F_0R_1 que determina la relación de productividades marginales de los factores utilizados. El progreso técnico obtenido obedece en su totalidad a mayor productividad del factor capital; esto se aprecia al comparar las líneas R_0F_0 y R_1F_0, que muestran notables sesgos hacia el fondo de las ordenadas que representan el uso del capital. Ver gráfico No. 6.22.

Allen se refirió al cambio tecnológico neutral a la *Solow* de la siguiente forma: "Las propiedades de esta forma de progreso técnico son análogas a las del tipo cambio tecnológico neutral a la *Harrod*, intercambiando K y T. Sin embargo, no es forma de progreso técnico apropiada para aquellos modelos de crecimiento cuya relación producto-capital es constante, al menos mientras el *cambio técnico* sea del tipo general que ahora se está considerando; mayor interés ofrece (así lo reconoce *Solow*) para los modelos del tipo de generación en los que el cambio técnico va siendo incorporado a sucesivas generaciones de maquinarias, cuya eficiencia crece con el tiempo"[157].

157 ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. *TEORÍA MACROECONÓMICA*. Aguilar, Madrid, 1974. P. 287.

B. ASPECTOS FISCALES

El manejo de la política fiscal, sin duda alguna, ejerce incidencias trascendentales en la formación de capital: En primer término, los impuestos inciden sobre el ahorro privado y público y, por tanto, sobre la inversión total de determinada sociedad y, en segundo lugar, la orientación del gasto público también suscita efectos sobre los grados de ahorro público y privado e incide sobre la inversión general de la economía.

En términos generales, el conflicto entre inversión pública y privada, que suelen plantear los tratadistas[158] al examinar el problema del desarrollo económico, es posible afrontarlo de varias formas:

1. Es posible incrementar el ahorro total sin desestimular el ahorro privado, de forma estricta mediante la orientación del gasto público, otorgándole énfasis al gasto de inversión y disminuyendo la participación del gasto de funcionamiento. De esta manera, en escenario con igual recaudo de impuestos e invariable erogación del gasto público, se ejercería mayor propensión a la inversión, y, de esta forma, se coadyuva al proceso de formación de capital a través del incremento del ahorro total de la economía. En Colombia en determinados períodos se han realizado cuantiosos esfuerzos para aumentar la inversión pública. Se resaltan políticas públicas dirigidas a la creación y capitalización de empresas con solo capital estatal (propiedad exclusiva del Estado) o con participación conjunta del capital de los sectores privado y público (mixtas). Las primeras en las instituciones colombianas se denominan empresas comerciales e industriales del Estado y las segundas empresas de economía mixta y sociedades anónimas públicas. Todas ellas pretenden realizar trascendentales actividades económicas, producción de variados bienes (en todos los sectores económicos) y prestación de gama de servicios. Asimismo, mediante el gasto público de inversión, el Estado colombiano ha impulsado importantes obras de infraestructura, que coadyuvan al incremento del producto interno bruto (PIB), con su consecuente efecto sobre el proceso de crecimiento económico, vale la pena resaltar inversiones como: Construcción de vías, puentes, aeropuertos, terminales de transporte terrestre, puertos marítimos y fluviales, explotaciones mineras, generación, distribución y comercialización de energía, plantas de gas, alcantarillado, plantas de tratamiento de agua residual, acueductos, plazas de acopio y de mercado, hospitales, escuelas, universidades, escenarios deportivos, centros culturales, bibliotecas, redes telefónicas, entre otras.

2. También es posible alterar la composición de la estructura impositiva, otorgándole menor participación a los impuestos que inciden sobre el ahorro y la inversión privada y afectando en mayor proporción a los impuestos que afectan al consumo. Desde el punto de vista de formación de capital, los impuestos al consumo (general a las ventas y específicos a determinadas actividades) son más convenientes que los impuestos al ingreso (renta y ganancias ocasionales), aun cuando aquellos son menos aconsejables que los últimos desde el ángulo de la equidad, no permiten aplicar múltiples tarifas diferenciales, que no es propenso a contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

3. Finalmente, pueden establecerse en la estructura tributaria normas dirigidas a incrementar, a través de incentivos, la inversión privada. Se propone esquema de estímulos fiscales para promover el ahorro, la inversión, la producción y la generación de empleo.

Es trascendente considerar que las políticas públicas deben responder a certero diagnóstico, que permita identificar de forma ostensible los diferentes conflictos económicos, políticos, sociales y culturales que padece determinada sociedad en período y contexto específico. Así, se sugiere que las políticas públicas no sean rígidas; por lo contrario, deben ser flexibles acorde con la dinámica propia de la sociedad, por naturaleza cambiante. Los beneficios fiscales, como instrumentos de ejecución de políticas públicas, deben ser dinámicos, deben obedecer a condiciones específicas de la sociedad en cada coyuntura.

En escenarios de países con déficit estructural en sus finanzas públicas es aconsejable reducir los beneficios fiscales a la mínima expresión. Si a este panorama se agrega circunstancia del sector real de la

158 NICHOLAS KALDOR. "*EL PAPEL DE LA TRIBUTACIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO*" en *REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS DE LA POLÍTICA FISCAL*. Programa conjunto de tributación OEA-BID, conferencia celebrada en *Santiago de Chile*, diciembre de 1962. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, 1969. Pp. 103-131.

economía caracterizado por gran desempleo, recesión económica, dificultades cambiarias y deficiencias de capital, se apuntaría a concluir que los pocos estímulos fiscales deben orientarse fundamentalmente a generar empleo e impulsar la actividad productiva. En escenarios con limitación de recursos financieros y capital, se debe apoyar la micro, pequeña y mediana empresa que es intensiva en el uso de mano de obra y no requiere grandes inversiones de capital.

Asimismo, es esencial impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico. Los países industrializados tradicionalmente se han caracterizado por incorporar cuantiosos recursos en sus presupuestos públicos orientados a dichos fines. Contrario sensu, los países no industrializados se distinguen por ausencia de partidas en investigación científica. También, mediante estímulos fiscales se pueden ejercer acciones dirigidas a propulsar el desarrollo investigativo y científico.

Los beneficios o estímulos fiscales se suelen clasificar en incentivos, que operan a través de tributos, y subsidios, que proceden mediante el gasto público. Los primeros son más difíciles de cuantificar, desde la óptica de costo para el Estado, dado que se deducen de la base tributaria o del propio tributo. Es complejo medir los costos de los incentivos. Los subsidios se pueden estimar de manera más fácil, dado que se incorporan como erogación del Estado en el presupuesto público. También habría que diferenciar entre: Estímulos sociales (dirigidos a lograr mayor equidad, mediante beneficios al empleo, atención a grupos vulnerables, indigentes y estratos socioeconómicos menos favorecidos de la sociedad), estímulos de interés general (benefician a toda la sociedad, como salvaguarda del medio ambiente, defensa de la soberanía o previsión de desastres) y estímulos económicos (orientados a incrementar la actividad económica, como los que favorecen a las exportaciones o a la actividad productiva, es decir, favorecen la inversión, la producción o el ahorro).

En el marco de las finanzas públicas colombianas se ha discutido sobre la bondad de los beneficios fiscales. En importantes estudios, como la evaluación efectuada por la *Misión del Ingreso*, análisis desplegados por la *Contraloría General de la República* e investigaciones realizadas por analistas tributarios idóneos y tratadistas de la hacienda pública convergen en la conveniencia de eliminar muchos de los beneficios vigentes, en especial, los que afectan al impuesto básico a la renta y sus complementarios. Se hará énfasis en estos.

La eficiencia y la equidad son principios básicos de la estructura tributaria, por ello se puede incurrir en prácticas perversas al mantener beneficios de manera selectiva y discrecional, sea mediante exenciones, exclusiones o descuentos dirigidos a sectores específicos.

Es substancial anotar que algunos beneficios no han cumplido el cometido para el que se establecieron, como sucede con exenciones a dividendos y venta de acciones, instauradas para estimular el mercado de capitales y democratizar la propiedad accionaria. Otro caso relevante son las exenciones en renta e IVA otorgadas mediante *Ley Páez*, que se implantaron para favorecer a poblaciones nativas (indígenas) afectadas por desastres naturales, en realidad los efectos han sido otros. También es importante mencionar los estímulos al impulso del desarrollo de regiones, que no lograron su misión.

Los incentivos pueden optar variadas formas: Exenciones, descuentos tributarios, inversiones sustitutivas, ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, deducciones especiales, sistema de contribuyentes del régimen tributario especial y no contribuyentes.

Mario Broderson[159], en conferencia expuesta en congreso sobre tributación preparado por la *OEA* en *México*, señaló con cognición que los incentivos fiscales suelen adolecer de serios defectos: Generan distorsiones en los precios relativos de los factores productivos, son regresivos y a menudo tiene muy poco efecto. En aquella ocasión *Enrique Low*[160] compartió plenamente los argumentos de *Broderson*. Es

159 MARIO BRODERSON. "*LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES*" en *REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA - POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN* celebrada en México, D. F., en septiembre de 1972. Secretaría de la OEA, Washington, 1978. Pp. 467-480.

160 ENRIQUE LOW MURTRA. *COMENTARIOS* al artículo "*LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES*" de MARIO BRODERSON. Id. Pp. 483-498.

de anotar, que aun reconociendo sus limitantes, el sistema de incentivos estimula la inversión privada, por lo menos en algunas de las líneas prioritarias que se fijen los gobiernos.

De otra parte, los incentivos pueden operar al revés, es decir, como castigo al uso inadecuado o insuficiente de los recursos económicos o sobre la capacidad instalada. Así, puede establecer sanción por el mal uso de la tierra, como lo ejerció la *Ley 4 de 1973*, que estableció la renta mínima presunta sobre los inmuebles rurales no destinados adecuadamente a las actividades agrícolas o pecuarias. Se impulsó como castigo por el inadecuado uso a la propiedad raíz. Posteriormente, se amplió al patrimonio total de los contribuyentes (*Decreto 2053 de 1974* y *Ley 9 de 1983*) y a sus ingresos (*Ley 9 de 1983*). La renta líquida especial denominada renta mínima presunta tiene dos propósitos: Castigar a contribuyentes ineficientes, por presumirse evasores o improductivos (producen menos de porcentaje específico de su patrimonio o su ingreso, considerado referente mínimo). Se toma como renta líquida del contribuyente el mayor valor entre su renta líquida formal o la presunta, calculada como porcentaje del patrimonio (o ingreso, según el caso).

A continuación, se destacarán puntos sobresalientes de la evolución legislativa colombiana en materia de incentivos tributarios:

El *título VI* de la *Ley 81 de 1960* consagró los siguientes incentivos tributarios: a) Su *artículo 109* autorizó a las sociedades anónimas para constituir "reserva extraordinaria de fomento económico, hasta el 5% anual de las utilidades líquidas comerciales... con el fin de incrementar la producción de materias primas y mercancías que sustituyan importaciones". Esta reserva era exenta del impuesto sobre la renta, siempre que cumpliesen ciertos requisitos formales enumerados en el *artículo 110* de la misma norma jurídica, b) El *artículo 112* estableció: "Las sociedades anónimas que existan actualmente en la República, o las que se constituyan hasta el año de 1965, inclusive, cuyo único objeto sea el establecimiento y explotación de industrias básicas necesarias para el desarrollo económico del país, gozarán de exención hasta el 100% del impuesto sobre la renta, hasta el año de 1969, inclusive, siempre que utilicen materia prima nacional en proporción no inferior al 60% del valor total de las materias primas utilizadas"; c) El *artículo 114* consagró exención análoga para las sociedades anónimas que tuviesen por objeto el desarrollo de actividades complementarias a las industrias básicas o complementarias del hierro y el acero, también favoreció inversiones sustitutivas, que permitió a los particulares a cambio de pagar el impuesto a la renta invertir el impuesto en acciones de *Acerías Paz del Río* dentro de ciertos límites; d) El *artículo 117* estableció exención sobre el impuesto a la renta y complementarios a favor de empresas de transporte aéreo, cuando el monto de dichos impuestos fuese "destinado a la renovación, adición o mantenimiento de sus propios equipos de vuelo, o a efectuar aportes anuales, hasta del 50% del valor de la exención, en empresas latinoamericanas de transporte aéreo internacional"; e) El *artículo 120* consagró exención equivalente al 40% del valor de las ventas brutas de los productos exportados diferentes al café, petróleo y sus derivados, banano, cueros crudos de res y metales preciosos. Posteriormente, el *Decreto 444 de 1967* derogó esta exención, al establecer el *CAT* y otros *estímulos* a las exportaciones menores (mecanismos de *Proexpo*, *plan Vallejo*, *zonas francas*, etc.).

La *reforma tributaria de 1974* eliminó la mayor parte de rentas exentas, sustituyéndolas por el régimen de descuentos tributarios y, así, restringió los incentivos tributarios. El *Decreto 2053 de 1974* creó los descuentos tributarios, como *incentivo* más equitativo y de mayor control frente las exenciones fiscales. Sobre este aspecto *Gillis* y *McLure* manifestaron: "Característica particular indeseable del régimen tributario colombiano, destacada por las investigaciones de la *Comisión Musgrave 1968-1969*, era la proliferación de exenciones al impuesto de renta de personas naturales y jurídicas destinadas a apoyar diversos tipos de actividad económica. Estos incentivos estaban generalmente mal concebidos, mal diseñados, mal administrados y tremendamente abusados. Por eso, ocasionaban grandes pérdidas en las rentas públicas, mientras arrojaban muy pocos beneficios tangibles. Además afectaban gravemente la equidad del sistema tributario, por lo demás progresivo, por cuanto permitían a muchas familias de altos ingresos la evasión tributaria total (o por lo menos sustancial). Por estas razones, la *misión Musgrave* propuso que el sistema complejo y costoso de incentivos establecido por medio de la *Ley 81 de 1960* no debía prorrogarse al vencer su vigencia en 1969 y, que además, futuro sistema de incentivos debe acatar

ciertas pautas generales que dieran lugar a la determinación explícita de los costos de los incentivos y asegurar máximo de beneficios para costo determinado. Los incentivos establecidos por la *Ley 81 de 1960* fueron prorrogados hasta 1973 mediante la *Ley 37 de 1969*, pero afortunadamente caducaron antes de introducirse las nuevas reformas"[161]. Los descuentos tributarios propuestos por la *misión Musgrave* e impulsados con la *reforma tributaria de 1974*, se han considerado incentivos mejor diseñados, aptos para propulsar dinamismo económico y equidad.

Los beneficios otorgados en favor de empresas y trabajadores mediante *exenciones* son proclives a generar efectos elusivos y evasivos en el régimen tributario. Al respecto, revelaron *Gillis* y *McLure*: "Las exenciones conducen a las empresas a reemplazar las compensaciones personales, que son completamente gravables, por otras que gozan de exención o preferencia tributaria. Este procedimiento tiende a resultar ineficiente y discriminatorio en su implementación por las diversas industrias y naturalmente esta exención, al igual que todas las demás, tiene mayor valor por cada peso de exención, cuanto mayor es la tarifa marginal aplicable al contribuyente beneficiario de la renta exenta. En la medida posible, rentas de toda clase deberían incluirse en la renta gravable y gravarse a las diversas tasas marginales aplicables a los contribuyentes, dándoles tratamiento preferencial a los egresos del presupuesto si se considera que vale la pena. Desafortunadamente, debido a disposición constitucional fue imposible utilizar la figura de emergencia económica para racionalizar con la *reforma tributaria de 1974* las exenciones preexistentes para rentas de trabajo. No obstante, la eliminación del tratamiento preferencial a ciertas formas de rentas de trabajo deberá colocarse de forma prioritaria en la lista de reformas futuras. Al respecto, merecen atención especial las *exenciones* de que gozan pilotos e ingenieros de vuelo de líneas comerciales de aviación y miembros de *Fuerzas Armadas* y *Policía Nacional* para la parte excedente de su sueldo básico"[162].

Del texto del *Decreto 2053 de 1974* se destacan varios alicientes tributarios dirigidos al fomento económico: a) El *artículo 98* consagró el descuento por reforestación, b) El *artículo 99* estipuló estímulos para las empresas colombianas de transporte aéreo, c) Los *artículos 89* a *93* establecieron beneficios por dividendos pagados, con el fin de suavizar la cascada de impuestos entre sociedades y socios. Sin embargo, este estatuto legal no eliminó totalmente las exenciones existentes en la *Ley 81 de 1960*; así el *artículo 73* del *Decreto 2053 de 1974* mantuvo la exención a intereses recibidos por bonos del gobierno o cédulas hipotecarias emitidas con anterioridad al 30 de septiembre de 1974, que tuvo como fin evitar desórdenes en el mercado de capitales. También concedió subsidios directos para crear industrias.

La *Ley 54 de 1977* estableció incentivos tributarios, entre los que se destacan: a) El *artículo 8* instituyó descuento del impuesto de ganancias ocasionales a ingresos provenientes de la enajenación de activos fijos, basado en la inversión realizada por el contribuyente de esos recursos en bonos u otros títulos de deuda pública o "en acciones emitidas por bonos u otros títulos de deuda pública" o "en acciones emitidas por sociedades anónimas" que cumplan con ciertos requisitos expresados en la misma ley; b) El *artículo 22* dispuso que las sociedades pueden deducir anualmente de sus utilidades las inversiones efectuadas en acciones de nuevas sociedades anónimas que reúnan requisitos enumerados en la misma norma.

La *Ley 20 de 1979* también estipuló algunos incentivos tributarios con el fin de fomentar la capitalización: Su *artículo 10* facultó invertir la ganancia ocasional proveniente de la enajenación de activos fijos o bienes inmovilizados (no hacen parte del giro ordinario del negocio) en proporción al 80% en ensanches industriales, mejoras agropecuarias, adquisición de nuevos activos fijos o capitalización de nuevas empresas, sin someterla al gravamen, siempre que el 20% restante se invierta en bonos del *Instituto de Fomento Industrial*. También, se resalta la promoción de algunos subsidios directos a la gasolina, a las exportaciones menores (*CERT* y *Plan Vallejo*, en especial), entre otros.

La *Ley 9 de 1983* instauró variados incentivos tributarios para fomentar la *inversión*, se resaltan: Su *artículo 7* estableció descuento tributario para los accionistas de sociedades anónimas abiertas. El

161 MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. *LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974*. Banco Popular, Bogotá, 1977. Pp. 62, ss.

162 MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. *LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974*. Pp. 61.

descuento era el mayor resultante de aplicar: 1) El 20% a cifra fija de los dividendos recibidos, cuyo monto cambiaba anualmente acorde con la variación del índice de precios al consumidor determinado por el *DANE* (para el año gravable de 1983 esta cifra fija era de $200.000), más el 10% del exceso sobre dicho valor; 2) el valor resultante de aplicar a los dividendos pagados o abonados en cuenta, el porcentaje que figure frente a la renta líquida gravable como tarifa promedio de intervalo, en tabla de impuesto sobre la renta existente en aquella época, sin sobrepasar de 34.1%. Para los socios de sociedades anónimas no abiertas el descuento era el primero de los expresados. Su *artículo 10* definió los requisitos que debían cumplir las sociedades para poder ser consideradas abiertas, entre los que se resaltan: Tener número de accionistas no inferior a 100; que por lo menos el 50% de las acciones pertenezcan a propietarios que individualmente no posean más del 3% de las acciones; que ningún grupo familiar posea más del 30% del total de las acciones; que las acciones se encuentren inscritas en bolsas de valores, excepto para sociedades de economía mixta; que el año anterior se haya negociado en bolsa al menos el 4% del total de las acciones de la sociedad pagadas al primero de enero de ese mismo año. Estos descuentos se convirtieron, en esa época, en incentivo importante, porque aminoró los efectos de la doble tributación y, en algunos casos, acabó en su totalidad con la doble tributación a sociedades y socios. Su *artículo 23* permitió compensar las pérdidas fiscale*s* sufridas por las sociedades en cualquier año con las ganancias obtenidas en los 5 períodos gravables siguientes, que no podían trasladarse a los socios, excepto en el caso de liquidación de sociedades. Su *artículo 30* consintió que parte de los rendimientos financieros recibidos por personas naturales y sucesiones ilíquidas de entidades sujetas a la vigilancia de la *Superintendencia Financiera* (antes *Superintendencia Bancaria*), no constituya renta ni ganancia ocasional. Su *artículo 32* redujo la tarifa de impuesto a la renta de sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas del 20% al 18%. Su *artículo 33* autorizó deducir del impuesto a la renta el valor de nuevas inversiones realizadas en determinadas plantaciones agrícolas y estableció que los fondos ganaderos estarían exentos del gravamen a la renta, siempre y cuando estén constituidos como sociedades anónimas abiertas. Su *artículo 35* decretó exención para las empresas comerciales e industriales del Estado que se dediquen en exclusivo a los servicios de educación y energía eléctrica. Su *artículo 39* consagró descuento del monto de certificados de reembolso tributario (*CERT*) recibido del *Banco de la República* correspondiente al 40% para sociedades anónimas y asimiladas y al 20% para sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas.

La *Ley 75 de 1986* estableció importantes beneficios tributarios para promover el mercado de capitales y la inversión, se destacan: Derogó de manera explícita al sistema de doble tributación, es decir, permitió gravar únicamente a la sociedad y determinó que los dividendos o participaciones recibidos por sus socios no constituirían renta ni ganancia ocasional y estableció reducción progresiva de la tarifa de impuesto básico a la renta y ganancias ocasionales para las sociedades anónimas y asimiladas al 30% (en forma progresiva); en el caso de sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas la tarifa, por el contrario, aumentó, al unificar las tarifas impositivas al 30% (*artículos 1* y *21 al 26*). Asimismo, dispuso excluir del patrimonio líquido de los socios sus acciones y aportes y no deben computarse dentro de sus ingresos netos los dividendos y participaciones para efectos de determinar la renta presuntiva (*artículos 47 al 49*). Estipuló que el componente inflacionario de ingresos financieros recibidos por personas naturales de entidad supervisada por la *Superintendencia Financiera* no constituyera renta ni ganancia ocasional; asimismo, los costos financieros que excedan del componente inflacionario asumido por esa misma persona son deducibles en su totalidad. Para las sociedades estas disposiciones se aplicarán en 10% anual hasta lograr exención del 100% en los ingresos y deducción del excedente del costo financiero sobre el componente inflacionario en el año 1995. De otro lado, permitió las exenciones expuestas a continuación favor de los siguientes ingresos de capital de: Empresas cooperativas o mancomunadas que cumplan con la legislación vigente, empresas editoriales y sus socios, obtenidos por personas jurídicas en zonas francas, *Flota Mercante Grancolombiana*, derechos de autor hasta cifra fija reajustable por el índice anual de precios a nivel consumidor certificada por el *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (*DANE*) y exención especial para inversiones efectuadas en *San Andrés Islas* (vigente hasta 1991). Igualmente, permitió los siguientes descuentos tributarios en favor del capital: Por reforestación, valor de *CERT* recibidos, impuestos pagados en el exterior, ingresos recibidos de fondos de inversión,

fondos de pensión de jubilación e invalidez y demás inversiones institucionales sujetas a declaración, parte de intereses recibidos por depósitos de ahorro, dividendos y utilidades en fondos de inversión.

El *Decreto 624 de 1989*, *Estatuto Tributario*, ratificó e incorporó importantes incentivos a la actividad productiva y a la inversión, relativos a la aplicación del impuesto básico a la renta. Entre otras, incluyó: 1. Rentas exentas al capital: Pago por interés y servicios técnicos en zonas francas[163], ganancias alcanzadas por personas jurídicas en zonas francas[164], explotación de minas, hidrocarburos, gases distintos de hidrocarburos y depósitos naturales[165], ingresos de empresas comunitarias, entidades de utilidad común y profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias[166]; beneficios de la *Flota Mercante Grancolombiana*[167], fondos ganaderos[168], *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FOGAFÍN*)[169], rentas de empresas de editoriales[170], participaciones o dividendos recibidos por socios (personas jurídicas o naturales)[171], derechos de autor[172], intereses y demás retribuciones originados por créditos públicos[173], intereses obtenidos por cédulas hipotecarias emitidas por el *Banco Central Hipotecario*, conversión de títulos de deuda pública a títulos canjeables por certificados de cambio y deuda pública externa[174], intereses obtenidos de bonos de financiamiento presupuestal y bonos de financiamiento especial[175], indemnizaciones recibidas por concepto de seguros de vida[176], rentas de empresas nuevas y constituidas en zona del *nevado del Ruiz*[177], contribuciones efectuadas por empresas en fondos mutuos de inversión a favor de trabajadores[178] y rendimientos logrados por fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores provenientes de inversión de acciones y bonos convertibles en acciones[179], prestaciones provenientes de fondo de pensiones[180]; intereses generados por bonos y cédulas de reforma agraria, entre otros. 2. *Descuentos tributarios*: Otorgados por reforestación en áreas autorizadas por el *INDERENA*[181], sucursales de sociedades extranjeras constituidas como consorcios[182], *CERT* recibidos del *Banco de la República*[183], empresas colombianas de transporte aéreo y marítimo internacional[184], sociedades anónimas inscritas en bolsa de valores[185], entre otros. 3. Estableció como ingresos no constitutivos de renta y ganancias ocasionales las siguientes rentas de capital: Prima por colocación de acciones[186], componente inflacionario de rendimientos financieros recibidos por personas naturales y sucesiones ilíquidas[187], componente inflacionario de rendimientos financieros originados por fondos de inversión,

163 *Artículo 54*. A zonas francas y sus usuarios personas jurídicas (reconocidos por el *Ministerio de Desarrollo Económico*, hoy *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo*).
164 *Artículos 212 y 213*.
165 *Artículos 215 y 216*.
166 *Artículos 209 y 210*.
167 *Artículo 211*.
168 *Artículo 217*. Constituidos como sociedades anónimas abiertas y que destinen el equivalente al impuesto a cuenta especial con destino a actividades de expansión agropecuaria.
169 *Artículo 214*.
170 *Artículos 229 a 231*. Conformadas como personas jurídicas, cuya actividad económica en exclusivo sea editar libros y otras impresiones de carácter cultural y científico.
171 *Artículos 48* y *49*. Hasta cifra fija máxima reajustable anualmente acorde con la inflación.
172 *Artículo 208*. Recibidos por personas naturales que editen libros en *Colombia*, cuantía máxima reajustable anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor certificado por el *DANE*.
173 *Artículos 218 a 222*.
174 *Artículo 290. Cédulas BCH emitidas* con antelación al 30 de septiembre de 1974, fecha en que empezó a regir la reforma tributaria de 1974.
175 *Artículo 289*. Aspecto que podría considerarse retroceso, puesto que origina fragilidad al mercado de capitales, al emitirse bonos estatales exentos que originan perjuicio a la negociación de bonos privados no objetos de beneficio, así se reduce su capacidad competitiva
176 *Artículo 223*.
177 *Artículos 224 a 228*.
178 *Artículo 55*.
179 *Artículo 56*.
180 *Artículo 207*.
181 *Artículo 253*. Hasta el 20% de la inversión y sin exceder del 20% del impuesto.
182 *Artículo 255*. Hasta 30% de las participaciones percibidas del consorcio y sin exceder del 100% del gravamen determinado
183 *Artículo 257*. Descuento máximo del 30% de su valor si es persona jurídica o tarifa correspondiente a la tabla de impuesto a la renta si es persona natural.
184 *Artículo 256*. Porcentajes equivalentes acorde con el año gravable *y en razón de* los ingresos por actividad internacional dentro del total de ingresos obtenidos por la empresa.
185 Descuento del impuesto básico a la renta del aumento patrimonial logrado por colocación de acciones o conversión de bonos y ofrecidos a fondos mutuos de inversión, fondos de pensiones, de jubilación e invalidez y fondos de empleados hasta el 20% del tributo, porcentaje que se redujo los años siguientes hasta llegar a 5% en 1995.
186 *Artículo 36*.
187 *Artículo 38*.

fondos mutuos de inversión y fondos de valores[188], componente inflacionario de rendimientos financieros percibidos por otros contribuyentes[189], conversión de títulos de deuda en títulos canjeables por certificado de cambio[190], distribución de ganancias por liquidación de empresas[191], servicios técnicos y de asistencia técnica prestados desde el exterior[192]. 4. Aplicación beneficios por ajuste integral por inflación a partir del año gravable de 1992[193]. 5. Dispuso activos exentos del impuesto al patrimonio: Inversiones nuevas en industria editorial[194], determinadas inversiones realizadas en *San Andrés, Providencia* y *Santa Catalina*[195] y por extranjeros[196]. 6. También se incluyeron beneficios mediante tarifas especiales a: Dividendos y participaciones recibidos por extranjeros no residentes y domiciliados[197]; dividendos y participaciones recibidos por sucursales de sociedades extranjeras[198] y algunos pagos efectuados en el exterior por constructores colombianos[199]. Consagró sistema de descuentos tributarios sobre inversiones: Impuestos pagados en el exterior[200], por colocación de acciones o bonos convertibles en acciones[201]. Se precisaron exenciones al impuesto a ganancias ocasionales[202].

La *Ley 49 de 1990*, *ley de saneamiento fiscal de divisas y activos poseídos en el exterior*, erigió entre otros estímulos al capital los siguientes: 1) Saneamiento de patrimonios en el exterior o de divisas, consistente en amnistía fiscal a capitales que se dispongan en el exterior y que a partir de este mandato se decidan legalizar; esta medida originó gran controversia en el país, porque se consideró beneficio especial que favoreció a grupos que ejercen actividad ilegal, en especial narcotraficantes y evasores, que mantienen recursos ilícitos en el exterior; la polémica mayor se presentó en el sentido que la medida fue tomada en circunstancias cuando la tasa de interés internacional era mucho menor que la interna, proporcionando grandes ventajas a personas que han venido ejerciendo actividades subterráneas o informales, que llevó a crear sospechas sobre los más altos responsables del Estado[203]. 2. Con la idea de fortalecer el mercado de capitales, se otorgó *exención* del impuesto a la renta y ganancias ocasionales a los beneficios obtenidos en la venta de acciones o cuotas de interés social en la parte correspondiente al socio o accionista de las utilidades retenidas por la sociedad y susceptibles de distribuirse como no gravadas[204]. 3. Con propósitos de estimular la entrada de inversión extranjera al país se redujeron las tarifas del impuesto a la renta sobre dividendos y participaciones recibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio en el país, por personas naturales extranjeras sin residencia en el país y por sucesiones ilíquidas de causantes extranjeros no residentes en *Colombia*[205]; asimismo, se redijeron las tarifas de impuesto de remesas de utilidades al exterior causadas por utilidades comerciales de sucursales de sociedad u otras entidades extranjeras[206] y se determinó que se podrá diferir este impuesto cuando las sucursales de sociedades u otras entidades extranjeras reinviertan en el país estas utilidades[207]; determinó que no constituyen rentas de fuente nacional los contratos de leasing internacionales[208] y las ganancia obtenida en enajenación de acciones o cuotas de interés social, y no constituye renta ni de ganancia ocasional distribución de beneficios en acciones o cuotas de interés social o su capitalización, lo mismo que la distribución o capitalización de acciones cotizadas en bolsa[209]. 4. También, esta norma mantuvo el criterio de aplicar

188 *Artículo 39*.
189 *Artículo 40*.
190 *Artículo 42*.
191 *Artículo 51*.
192 *Artículo 53*.
193 *Artículo 50*.
194 *Artículo 291*.
195 *Artículo 232*. Hasta 1990
196 *Artículo 233*.
197 *Artículo 245*.
198 *Artículo 246*.
199 *Artículo 248*.
200 *Artículo 254*.
201 *Artículo 258*.
202 *Artículos 307 a 310*.
203 *Artículos 1 a 3*.
204 *Artículos 4 a 9*.
205 20% en 1990, 19% en 1991 y 1992, 15% en 1993, 1994 y 1995 y 12% en 1996 en adelante.
206 19% en 1991 y 1992, 15% en 1993, 1994 y 1995 y 12% en 1996 en adelante.
207 *Artículos 20 a 24*.
208 *Artículo 19*.
209 *Artículos 48 y 49*.

los ajustes integrales por inflación a partir de 1992 y otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar los mecanismos de ajustes.

La *Ley 6 de 1992* incorporó beneficios para impulsar el crecimiento económico, se destacan: 1. Estipuló que los fondos de inversión de capital extranjero no son contribuyentes del impuesto de renta y complementario en lo relativo a las ganancias logradas en actividades propias, salvo cuando los ingresos provengan de rendimientos financieros o dividendos que no pagaron impuestos por la sociedad que los originó[210]. 2. Decretó que las personas jurídicas que efectúen investigaciones científicas o tecnológicas de forma directa, mediante universidades aprobadas por el *ICFES* u otras entidades asignadas por el *Departamento Nacional de Planeación* dispondrán derecho a deducir cada año de su renta la respectiva inversión, sin exceder del 20% de la renta líquida calculada por el contribuyente[211]. 3. Estableció que los pagos o abonos en cuenta por concepto de servicios técnicos y asistencia técnica prestados desde el exterior por personas no residentes o no domiciliadas en *Colombia* no causan impuestos básico a la renta y complementarios[212]. 4. Determinó que las circunstancias de fusión o escisión de sociedades no conciernen a enajenación de la propiedad. No obstante, se caracterizó por ejercer efectos tributarios onerosos, con incidencias nocivas sobre la inversión, el ahorro, el empleo y la producción.

La *Ley 101 de 1993* estableció como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional el incentivo a la capitalización rural.

La *Ley 218 de 1995*, *Ley Páez*, impulsó beneficios tributarios a la inversión[213] y otorgó créditos fiscales[214] para fomentar la región del río *Páez* en *Cauca* y *Huila*, declarada en situación de emergencia por ser afectada por avalanchas.

La *Ley 223 de 1995*, *racionalización tributaria*, incorporó *estímulos* en el régimen del impuesto a la renta y complementarios con el fin de fomentar la actividad económica, se resaltan: 1) Conservó el esquema de personas jurídicas y naturales no objeto del gravamen[215]. 2) Instituyó capitalizaciones no gravadas[216]. 3) Determinó a favor de filiales, sucursales, subsidiarias o agencias en *Colombia* de sociedades extranjeras, deducir de sus ingresos, a título de costo o deducción, las cantidades pagadas o reconocidas directa o indirectamente a sus casas matrices u oficinas del exterior, por concepto de gastos de administración o dirección y por concepto de regalías y explotación o adquisición de cualquier clase de intangibles[217]. 4) Elevó al 35% el descuento por certificación de reembolso tributario[218]. 5) Estipuló exención a los ingresos obtenidos por empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden departamental, municipal y distrital, cuya participación del Estado sea superior del 90%. 6) Fijó exención para empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios[219]. 7) Fortaleció el tema de dividendos y participaciones no gravadas[220]. 8) Precisó el componente inflacionario de rendimientos financieros que no constituye costo[221]. 9) No son objeto de comparación patrimonial los ajustes en el precio comercial

210 *Artículo 2*.
211 *Artículo 4*.
212 *Artículo 5*.
213 *Artículos 2, 5, 6 y 8*.
214 *Artículo 7*, declarado inexequible por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-256-97*, magistrado ponente *José Gregorio Hernández*.
215 Consorcios, uniones temporales, fondos de inversión de capital extranjero, sindicatos, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior sin ánimo de lucro y aprobadas por el *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-*, hospitales constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales, asociaciones de antiguos alumnos, partidos o movimientos políticos aprobados por el *Consejo Nacional Electoral*, ligas de consumidores, fondos de pensionados y movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro. *Artículos 61, 62* y *65* (*artículos 18, 18-1* y *23* del *Estatuto Tributario*).
216 Las reservas de sociedades provenientes de ganancias exentas, ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional y ajustes integrales por inflación, identificados en el balance a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al gravable, podrán ser capitalizadas y su reparto en acciones liberadas constituye ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional para los respectivos socios o accionistas. *Artículo 68* (*artículo 22* del *Estatuto Tributario*).
217 *Artículo 85*.
218 *Artículo 103*.
219 *Artículo 97*.
220 *Artículo 71*.
221 *Artículos 76 y 69*.

de bienes raíces[222]. 10) Dispuso saneamiento a la propiedad inmueble[223]. 11) Estipuló descuento a donaciones a universidades públicas o privadas sin ánimo de lucro[224]. 12) Estableció exención a empresas territoriales dedicadas al monopolio de juegos de azar o licores[225].

La *Ley 383 de 1997* promovió normas tendientes a combatir la evasión y el contrabando, que estimulan la actividad productiva formal.

Por su parte, la *Ley 488 de 1998* precisó entre otras acciones sobre estímulos fiscales, las siguientes: Incorporó deducción a las contribuciones efectuadas en fondos de pensiones de jubilación e invalidez y fondos por cesantías[226], eliminó exención tributaria a títulos de deuda emitidos por la Nación[227], estipuló exclusión de la renta presuntiva sociedades sometidas al control de la *Superintendencia Financiera* en procesos de toma de posesión[228], decretó deducción para la totalidad de intereses para entidades vigiladas por la *Superintendencia Financiera* y para otros sujetos pasivos del tributo solo en la parte que no supere a la tasa más alta autorizada para cobrar por el sector financiero[229], eliminó la renta presuntiva sobre patrimonio bruto[230], exoneró de aplicar retención en la fuente a créditos obtenidos en el exterior por empresas y patrimonios autónomos administrados por sociedades fiduciarias[231], exención del impuesto de timbre a operaciones de crédito público[232], estableció deducción a personas jurídicas y asimiladas del gravamen a las ventas pagado en adquisición o nacionalización de bienes de capital, equipo de computación y equipo de transporte para empresas transportadoras[233], estipuló descuento a donaciones efectuadas a instituciones educativas aprobadas por autoridad competente, dedicadas a educación formal y sin ánimo de lucro[234], precisó deducción a donaciones realizadas a la *Corporación General Gustavo Matamoros D'Costa*[235], incorporó beneficio de auditoría al incrementar el impuesto en 30% o más[236], promovió deducción de intereses por adquisición de vivienda[237], incluyó exención por donaciones a proyectos del *Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal*[238], mantuvo descuento por generar empleo[239], incentivo al ahorro tributario de largo plazo[240], beneficios por *Ley Páez*[241].

El *Decreto 258 de 1999* introdujo estímulos como descuentos por donaciones para recuperar y generar empleo en zona cafetera y exención a pequeñas y medianas empresas del eje cafetero[242]. Estos beneficios primero favorecieron a personas jurídicas, luego fueron ampliados a personas naturales, mediante *Decreto 350 de 1999*.

La *Ley 633 de 2000* introdujo diversas reformas al impuesto a la renta y complementarios, incluyendo algunos beneficios fiscales, se resaltan: Otorgó beneficio especial de auditoría a la repatriación de capitales no declarados disponibles en el exterior[243]; otorgó estímulo especial de auditoría[244]; confirió otros beneficios de auditoría[245]; incorporó como no contribuyente a otro sujeto

222 *Artículo 74*.
223 *Artículos 73* y *80*.
224 *Artículo 87*.
225 *Artículo 98*.
226 *Artículo 4*.
227 *Artículo 7*.
228 *Artículo 17*.
229 *Artículo 3*.
230 *Artículo 5*.
231 *Artículo 16*.
232 *Artículo 8*.
233 *Artículo 29*.
234 *Artículos 30 y 31*.
235 *Artículo 37*.
236 *Artículo 22*.
237 *Artículo 36*.
238 *Artículos 32, 33 y 35*.
239 *Artículo 25*.
240 *Artículo 23*.
241 *Artículo 26*.
242 *Artículos 6, 7 y 8*.
243 Declarado inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-992-01* de 19 de septiembre de 2001, magistrado ponente: *Rodrigo Escobar Gil*. Activos representados en moneda extranjera, poseídos en el exterior. *Artículo 4* de la *Ley 633 de 2000*.
244 *Artículo 17*.
245 Para los períodos gravables 2000 a 2003 instituyó liquidación privada del impuesto sobre la renta y complementarios a contribuyentes que

pasivo[246]; proporcionó deducción especial a donaciones para desarrollo científico y tecnológico en centros de investigación reconocidos por *Colciencias* o que financien proyectos de innovación tecnológica o formación profesional de instituciones de educación superior reconocidas por el *Ministerio de Educación*[247]; incluyó otros gravámenes susceptibles de ser deducidos del impuesto a la renta y complementarios[248]; estableció nuevos ingresos que no constituyen renta o ganancia ocasional[249]; otorgó exención especial a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios[250]; modificó base y porcentaje de cálculo de la renta presuntiva[251]; excluyó a algunos contribuyentes del régimen especial de aplicar la renta presuntiva[252]. Se señalan como decisiones positivas: Estableció mayores requisitos para lograr la condición de no ser objeto del gravamen a la renta o a las ganancias ocasionales a algunos contribuyentes[253]; incluyó nuevos contribuyentes[254]; modificó el descuento tributario por donaciones[255]; reformó la definición de rentas exclusivas de trabajo[256]; limitó el descuentos tributarios originados por certificados de reembolso tributario (CERT)[257]; restringió el beneficio tributario por cuentas *AFC*[258].

La *Ley 677 de 2001* favoreció a proyectos industriales elegibles en zonas especiales económicas de exportación, tratamiento análogo de usuarios de zonas francas industriales: Rentas exentas, reducción de aranceles, entre otros incentivos[259].

La *Ley 788 de 2002* ejerció acciones plausibles en materia de control y penalización de la evasión y defraudación fiscal. Además, en materia de impuesto a la renta y complementarios, efectuó importantes reformas: Incorporó nuevos contribuyentes y reformó algunos aspectos relativos a contribuyentes

incrementen su impuesto neto a la renta en proporción no superior a porcentaje equivalente a dos veces la inflación causada del respectivo período gravable, en relación con el impuesto neto del año anterior. Precisó que quedará en firme si dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración se haya presentado en forma oportuna y el pago se haya realizado en los plazos fijados por el Gobierno nacional. *Artículo 17 (artículo 689-1* del *Estatuto Tributario)*.

246 *Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, FOREC*. *Artículo 8 (Artículo 22* del *Estatuto Tributario).*

247 *Artículos 12 y 14* (*artículo 158-1* del *Estatuto Tributario*. Consistió deducción especial del 125% del valor invertido en desarrollo científico y tecnológico, no obstante, no podrá exceder del 20% de la renta líquida del contribuyente).

248 *Artículo 20* (*artículo 115* del *Estatuto Tributario*): "Son deducibles en su totalidad los impuestos de industria y comercio, predial, vehículos, registro y anotación y timbre, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable, siempre y cuando tuvieren relación de causalidad con (la obtención de) la renta del contribuyente".

249 Ganancias provenientes de enajenar acciones inscritas en bolsa de valores de *Colombia*, en las que sea titular el mismo beneficiario real y cuando dicha enajenación no supere el 10% de las acciones en circulación de la respectiva sociedad durante el mismo año gravable (*Inciso 2* del *artículo 36-1* del *Estatuto Tributario*). Utilidades originadas en procesos de democratización de sociedades, realizados mediante oferta pública. *Artículo 10 (artículo 36-4* del *Estatuto Tributario).*

250 Rentas provenientes de la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y las de aseo cuando sean obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta, y las actividades complementarias de los anteriores servicios determinadas en la *Ley 142 de 1994*. Asimismo, rentas provenientes de la generación de energía eléctrica, y las de los servicios públicos domiciliarios de gas, y de telefonía local y su actividad complementaria de telefonía móvil rural cuando estas sean obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta. Esta exención se otorgó por dos años. *Artículo 13 (artículo 211* del *Estatuto Tributario).*

251 Para efectos del impuesto sobre la renta, se estableció presunción única sobre la base renta líquida del contribuyente, que no deberá ser inferior al 6% de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. En el esquema anterior se tomaba como presunción el mayor entre 1% del patrimonio bruto o 7% del patrimonio líquido. *Artículo 15* (*Artículo 188* del *Estatuto Tributario*).

252 Entidades del régimen especial que trata el *artículo 191* del *Estatuto Tributario*, empresas de servicios públicos domiciliarios fondos de inversión, de valores, comunes, de pensiones o de cesantías contemplados en los *artículos 23-1* y *23-2* del *Estatuto Tributario*, empresas del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y empresas de transporte masivo de pasajeros por el sistema de tren metropolitano. *Artículo 16 (Artículo 191* del *Estatuto Tributario)*.

253 Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto social principal y recursos se oriente a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental o programas de desarrollo social, sean de interés general y sus excedentes sean reinvertidos en la actividad de su objeto social. *Artículo 5* (*numeral 1* del *artículo 19* del *Estatuto Tributario*).

254 *FOGAFÍN* y *FOGACOOP*. *Artículo 7 (artículo 19-3* del *Estatuto Tributario*).

255 Estableció como requisito: Con los recursos obtenidos de *donaciones*, las instituciones de educación superior podrán: a) Constituir fondo patrimonial, cuyos rendimientos se destinen a financiar las matrículas de estudiantes de bajos ingresos, cuyos padres demuestren no tienen ingresos superiores a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, o b) destinarlos a proyectos de mejoramiento educativo de institución acreditada o de programas académicos acreditados de manera voluntaria. *Artículo 14 (artículo 249* del *Estatuto Tributario).*

256 Son rentas de trabajo: Las obtenidas por personas naturales por concepto de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, emolumentos eclesiásticos, compensaciones recibidas por trabajo asociado cooperativo y, en general, compensaciones por servicios personales. *Artículo 21* (*artículo 103* del *Estatuto Tributario*).

257 *Artículos 22 (parágrafo 2* del *artículo 259* del *Estatuto Tributario).* Estableció: "Cuando los descuentos tributarios estén originados en exclusivo en certificados de reembolso tributario, la determinación del impuesto a cargo no podrá ser inferior al 70% del impuesto determinado por el sistema de renta presuntiva antes de cualquier descuento"

258 Eliminó el beneficio tributario por cuentas *AFC*, si son retirados antes de 5 años contados a partir de la consignación del depósito. *Artículos 23 (inciso 3, artículo 126-4* del *Estatuto Tributario)*.

259 *Artículos 1 y 2*.

especiales[260]; eliminó de forma progresiva algunos ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[261] y limitó algunos de ellos[262]; estableció límites a costos y deducciones[263]; decretó límites a rentas exentas[264]; instauró la no deducibilidad a ciertos gastos originados en la relación laboral[265] limitó la exención a renta de trabajo[266] instituyó sanción por no acreditar pago oportuno de aportes parafiscales[267]; estableció el precio de transferencia[268]; precisó los costos de intangibles o bienes incorporales formados[269]. Sin embargo, incorporó aspectos polémicos:

Rentas exentas[270], exclusión de la renta presuntiva a sociedades en liquidación[271], nuevos ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional[272] eimplantó compensación por pérdidas para sociedades[273].

La *Ley 818 de 2003* declaró exenta la renta líquida gravable generada por aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos y demás frutales con evidente vocación exportadora[274].

La *Ley 820 de 2003*, *ley de arrendamiento de vivienda urbana*, con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social, decretó exención a los ingresos recibidos y las rentas pagadas por fondos de inversión por concepto de cánones de arrendamiento de vivienda[275].

La *Ley 863 de 2003* incorporó importantes avances en términos de beneficios fiscales y cargas tributarias en relación con el impuesto a la renta y complementarios: Eliminó tratamiento favorable a algunos ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional[276]; facultó deducción a cuotas de manejo de

260 El *Numeral 5* del *artículo 19* del *Estatuto Tributario* dispuso: "Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control. Dichas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el 20% del remanente, tomado de los fondos de educación y solidaridad a que se refiere el *artículo 54* de la *Ley 79 de 1988* se invierte, de manera autónoma y bajo el control de los organismos de supervisión correspondientes, en programas de educación formal aprobados por el *Ministerio de Educación Nacional* o el *Ministerio de Salud*, según el caso… El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen, en todo o en parte, en forma diferente a lo que establece la legislación cooperativa vigente. El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo con como lo establece la normatividad cooperativa". También, incluyó a *FOGAFIN* y *FOGACOOP* como sujetos pasivos. *Artículos 10* y *11 (Artículos 19* y *19-3* del *Estatuto Tributario)*.

261 *Artículo 12 (artículos 35-1, 36-1, 36-4, 37, 43, 44, 46, 54, 55* y *56* del *Estatuto Tributario)*.

262 Del 70% al 0% entre los años gravables 2003 y 2006. Para efectos de Determinar la renta bruta no se aceptan costos y deducciones imputables a estos ingresos o a rentas exentas Se exceptúan los aplicables a los ingresos que tratan los *artículos 16* y *56* de la *Ley 546 de 1999* (*Ley de Vivienda*), en los términos allí señalados y hasta el 31 de diciembre de 2006. Asimismo, estableció como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional el incentivo a la capitalización rural *(Ley 101 de 1993)*.

263 *Artículo 13 (artículo 177-1* del *Estatuto Tributario)*.

264 *Artículo 14 (artículo 235-1* del *Estatuto Tributario)*.

265 Los contribuyentes no podrán solicitar costo o deducción por pagos relativos a remuneración, si no hacen parte de la base de retención en la fuente por ingresos laborales. Se exceptúan los pagos no constitutivos de ingresos gravables o exentos para el trabajador, conforme al *artículo 387* del *Estatuto Tributario*. *Artículo 15 (artículo 87-1* del *Estatuto Tributario)*.

266 *Numeral 10* del *Artículo 206* del *Estatuto Tributario*. Consistente en el 25% del total de pagos laborales, limitada cada mes a $4.000.000 (valor año base 2003), reajustable anualmente acorde con la variación en el *índice de precios*.

267 *Artículo 25 (artículo 664* del *Estatuto Tributario)*.

268 Los contribuyentes del impuesto sobre la renta, que celebren operaciones con vinculados económicos o partes relacionadas, están obligados a determinar, para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, sus ingresos ordinarios y extraordinarios y sus costos y deducciones, considerando para esas operaciones los precios y márgenes de utilidad que se hubieran utilizado en operaciones comparables con o entre partes independientes. *Artículo 28 (artículo 260-1* a *artículo 260-11* del *Estatuto Tributario)*.

269 *Artículo 16 (artículo 75* del *Estatuto Tributario)*. Costo de bienes no corporales concernientes con propiedad industrial, literaria, artística y científica, como patentes, marcas, *good will*, derechos de autor y otros intangibles, inferido en 30% del valor enajenado.

270 *Artículo 18 (artículo 207-2* del *Estatuto Tributario)*. Otorgó carácter de renta exenta a los siguientes ingresos: Venta de energía eléctrica generada con recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, nuevos hoteles, servicios hoteleros prestados en instalaciones remodeladas o ampliadas, servicio de ecoturismo, aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing), inmuebles construidos para vivienda, nuevos productos medicinales, software elaborado en Colombia, amparado con nuevas patentes y con investigación científica y tecnológica nacional, enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública, servicios de sísmica para obtener hidrocarburos

271 *Artículo 19 (artículo 191* del *Estatuto Tributario)*.

272 Incentivos a la capitalización rural (*ICR*), previstos en la *Ley 101 de 1993*. *Artículo 20 (artículo 52* del *Estatuto Tributario)*.

273 *Artículo 24 (artículo 147* del *Estatuto Tributario)*.

274 *Artículo 3*. Declarado inexequible por la *Corte Constitucional*, *sentencia C-370-04*, magistrados ponentes *Álvaro Tafur Galvis* y *Jaime Córdoba Triviño*.

275 *Artículo 41*. Reglamentado parcialmente por los *Decretos 1789 de 2004* y *1877 de 2004*.

276 Fondos de inversión, de valores y comunes que administran entidades fiduciarias, fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros (*capítulo V* de la *Ley 101 de 1993*), Fondo de Promoción Turística (*Ley 300 de 1996*), ganancia en venta de inmuebles, premios y distinciones obtenidos en concursos o certámenes nacionales e internacionales de carácter científico, literario, periodístico, artístico y deportivo, reconocidos por el Gobierno nacional, ingresos por enajenación de terneros nacidos y enajenados dentro del año, pagos y transferencias al exterior por concepto

tarjetas a cargo del empleador y asignadas a empleados[277]; estableció la no deducibilidad de pagos a paraísos fiscales[278]; excluyó costos y gastos en operaciones gravadas con *IVA* para determinar el tributo[279]; eliminó rentas exentas[280], incorporó renta líquida gravable por activos omitidos o pasivos inexistentes[281]; estableció sobretasa a cargo de contribuyentes obligados a declarar el impuesto sobre la renta[282]; precisó contribuyentes del régimen tributario especial[283]. También la *Ley 863 de 2003* definió términos para conceder beneficios de auditorías con ánimo de estimular el crecimiento económico[284].

La *Ley 1111 de 2006* también ejerció relevantes reformas sobre el impuesto a la renta y complementarios, con consecuentes efectos sobre el crecimiento económico. Entre sus ejecuciones, se destacan: Aceptó deducir pérdidas sufridas por personas naturales en actividades agropecuarias[285]; estipuló cambios a la deducción por impuestos pagados[286]; estableció deducción por inversión en activos fijos[287]; instauró beneficios tributarios a inversiones efectuadas en empresas del sector agropecuario[288]; propulsó fomento a la vivienda[289]; modificó el cálculo de la compensación por pérdidas fiscales de sociedades[290]; profirió

---

de intereses y servicios técnicos que efectúen las personas jurídicas instaladas en zonas francas industriales, contribuciones realizadas por empresas que anualmente se abonen al trabajador en fondo mutuo de inversión y sumas que fondos mutuos de inversión, fondos de inversión y fondos de valores que distribuyan o abonen en cuenta a sus afiliados la parte proveniente de dividendos, valorización de acciones o bonos convertibles en acciones y beneficios recibidos en venta de acciones y bonos convertibles en acciones. *Artículo 1 (artículo 35-1* del *Estatuto Tributario)*.

277 Las cuotas de manejo de tarjetas no asociadas a cuentas corrientes o de ahorro, emitidas por establecimientos bancarios, para empleados, pensionados o miembros de la fuerza pública con asignación de retiro o pensión, que devenguen salario mensual igual o inferior a 2,5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, correrán a cargo del empleador, quien tendrá derecho a deducir de su renta. *Artículo 2 (artículo 108-3* del *Estatuto Tributario)*.

278 *Artículo 3 (artículo 124-2* del *Estatuto Tributario)*. No constituye costo o deducción los pagos o abonos en cuenta que realizados por personas naturales, personas jurídicas u otro tipo de entidad que se encuentre constituida, localizada o en funcionamiento en paraísos fiscales, que hayan sido calificados como tales por el gobierno colombiano, salvo que se haya efectuado la retención en la fuente por concepto de impuesto sobre la renta y remesas.

279 No se aceptan como costo o gasto los siguientes pagos por concepto de operaciones gravadas con el IVA: Realizados a personas no inscritas en el régimen común del impuesto sobre las ventas (acorde con características establecidas por la ley tributaria). *Artículo 4 (artículo 177-2* del *Estatuto Tributario)*.

280 Estableció gravamen a: Rentas provenientes de la generación de energía eléctrica, de servicios públicos domiciliarios de gas y telefonía local y su actividad complementaria de telefonía móvil rural (*artículo 13* de la *Ley 633 de 2000*), empresas comunitarias y sus instituciones auxiliares (*artículo 38* de la *Ley 30 de 1988*), agotamiento en explotaciones mineras y de gases distintos de hidrocarburos y depósitos naturales (*artículo 5* de la *Ley 863 de 2003*), intereses provenientes de cedulas *BCH* emitidas antes del 30 de septiembre de 1974 (*artículo 5* de la *Ley 863 de 2003*), intereses pagados por el *Instituto Colombiano de la Reforma Agraria*, *INCORA*, por concepto de deudas por pago de tierras o mejoras y lo devengado en bonos de *deuda pública* (*artículo 26* de la *Ley 30 de 1988*), intereses por enajenar inmuebles destinados a la *reforma urbana* (*artículo 5* de la *Ley 863 de 2003*). *Artículo 5 (artículo 235-1* del *Estatuto Tributario)*.

281 Se podrá incluir como renta líquida gravable en la declaración de renta y complementarios o en correcciones (*artículo 588*), el valor de activos omitidos y pasivos inexistentes originados en períodos no revisables, adicionando su valor como renta líquida gravable y liquidando el respectivo impuesto. *Artículo 6 (artículo 239-1* del *Estatuto Tributario)*.

282 Para los períodos gravables 2004, 2005 y 2006 y equivalente al 10% del impuesto neto de renta. *Artículo 7 (artículo 260-11* del *Estatuto Tributario)*.

283 Corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro (excepto sindicatos, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior aprobadas por el *ICFES* y sin ánimo de lucro, hospitales constituidos como personas jurídicas y sin ánimo de lucro, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios, asociaciones de exalumnos, partidos políticos aprobados por el *Consejo Nacional Electoral*, ligas de consumidores, fondos de pensionados y asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro), personas jurídicas sin ánimo de lucro que captan y colocan recursos financieros y vigiladas por la *Superintendencia Bancaria* (hoy *Superintendencia Financiera*), fondos mutuos de inversión y asociaciones gremiales (sus actividades industriales y de mercadeo) y cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas (previstas en legislación cooperativa y vigilados por órgano de control). *Artículo 8 (artículo 19* del *Estatuto Tributario)*.

284 *Artículo 28 (parágrafos 3 y 4 del artículo 108-3* del *Estatuto Tributario)*.

285 Las pérdidas incurridas por personas naturales y sucesiones ilíquidas en empresas agropecuarias son *deducibles* en los 5 años siguientes a su ocurrencia, si se deducen de rentas de igual naturaleza y las operaciones de la empresa se contabilizan acorde con principios de contabilidad generalmente aceptados. *Artículo 7 (artículo 150* del *Estatuto Tributario)*.

286 Autorizó deducir el 100% de impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y predial pagados durante el período gravable, si tienen relación de causalidad con la actividad económica. También, el 25% del gravamen a movimientos financieros pagado durante el respectivo año gravable, independiente de tener o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente. *Artículo 4* (*artículo 115* del *Estatuto Tributario*).

287 Las personas naturales y jurídicas podrán deducir el 40% del valor de inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos adquiridos, incluso bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra (aumentó de 30 a 40% la deducción). *Artículo 8 (artículo 158-3* del *Estatuto Tributario)*.

288 *Artículo 58*: Erigió como ingresos no constitutivos de renta: ayudas *Agro Ingreso Seguro* (*AIS*) y en almacenamiento y capitalización rural. *Artículo 14* de la *Ley 1111 de 2006*: Instituyó descuento a la inversión realizada en acciones de sociedades agropecuarias, limitándolas al 1% de la renta líquida gravable del año que se efectuó la inversión y sujetándola a mantenerla mínimo 2 años.

289 *Artículo 67 (artículos 126-1 y 126-4* del *Estatuto Tributario)*. Incorporó como ingresos no constitutivos de renta los retiros de fondos de pensiones y de cuentas *AFC* destinados a compra de vivienda. Reglamentado parcialmente por el *Decreto 379 de 2007*.

290 Las sociedades podrán compensar pérdidas fiscales ajustadas con las rentas líquidas ordinarias obtenidas en períodos gravables siguientes,

descuentos por inversión en acciones de sociedades agropecuarias[291] y por impuestos pagados en el exterior[292]; precisó reducción del inventario final los faltantes de mercancías[293]; determinó sistema de cálculo del costo fiscal de activos sujetos a ajustes por inflación[294]; eliminó el impuesto a las remesas al exterior[295]; fijó base y disminuyó porcentaje de renta presuntiva[296]; profirió depuración o sistema de cálculo de la renta presuntiva[297]; fijó exclusiones para el cómputo de la renta presuntiva[298]; instituyó tarifa fija y la redujo de manera progresiva para sociedades nacionales y extranjeras[299]; estipuló tarifas diferenciales progresivas para personas naturales y extranjeras residentes y asignaciones y donaciones modales[300]; restableció el impuesto al patrimonio para grandes contribuyentes[301]; decretó partidas que no deben incluirse para obtener las pérdidas en enajenación de activos[302]; señaló como no contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios a asociaciones de hogares comunitarios autorizadas por el *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*[303]; eliminó de forma progresiva el impuesto de timbre por adquisición de máquina industrial[304].

La *Ley 1370 de 2009* instauró el impuesto al patrimonio como complementario al impuesto básico a la renta[305].

La *Ley 1429 de 2010* tuvo por objeto formalizar y generar empleos, mediante concepción de *incentivos* a la creación de empresas[306].

---

sin perjuicio de la renta presuntiva del ejercicio. Las pérdidas de sociedades no son trasladables a socios. *Artículo 5 (artículo 147* del *Estatuto Tributario)*.

291 Los contribuyentes que inviertan en acciones cotizadas en bolsa de empresas agropecuarias, cuya propiedad esté altamente democratizada, tendrán derecho a *descontar* el valor de la inversión realizada, teniendo como límite el 1% de la renta líquida gravable. *Artículo 14 (artículo 249* del *Estatuto Tributario)*.

292 Los contribuyentes nacionales que reciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto colombiano de renta, lo pagado en el exterior sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que deba pagar el contribuyente en *Colombia* por esas mismas rentas. *Artículo 15 (artículo 254* del *Estatuto Tributario)*.

293 Para mercancías de fácil destrucción o pérdida, las unidades del inventario final pueden disminuirse hasta en 3% de la suma del inventario inicial más las compras, para contribuyentes que apliquen inventarios periódicos y permanentes. *Artículo 2 (artículo 64* del *Estatuto Tributario)*.

294 Se efectuará con base en su costo ajustado a 31 de diciembre del año anterior. *Artículo 3 (artículo 68* del *Estatuto Tributario)*.

295 Derogó los *artículos 319* a *324* del *Estatuto Tributario*, normas que autorizaban el cobro del impuesto de remesas, complementario del impuesto básico de renta. *Artículo 78* del *Decreto 1111 de 2006*.

296 Se presume que la renta líquida del contribuyente no sea inferior al 3% de su patrimonio líquido del último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. *Artículo 9 (artículo 188* del *Estatuto Tributario)*.

297 *Artículo 10 (artículo 189* del *Estatuto Tributario)*.

298 *Artículo 11 (artículo 191* del *Estatuto Tributario)*.

299 Tarifa única del 33% sobre la renta gravable de sociedades anónimas, sociedades limitadas y asimilados a ambas, incluidas las sociedades y entidades extranjeras de cualquier naturaleza a partir de 2008. Para 2007 fue 34% y para *años anteriores se aplicaba 35%. Artículo 12 (artículo 240* del *Estatuto Tributario)*.

300 La tarifa del impuesto a la renta gravable para personas naturales colombianas, sucesiones de causantes colombianos, personas naturales extranjeras residentes en el país, sucesiones de causantes extranjeros residentes en el país y bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales es determinado en tabla. Estableció tarifas diferenciales de: 0%, 19%, 28% y 33%. *Artículo 12 (artículo 241* del *Estatuto Tributario)*.

301 Para los años gravables 2007, 2008, 2009 y 2010 se creó el impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta. Su base era el patrimonio líquido. El hecho generador era la posesión de riqueza igual o superior a tres mil millones de pesos. La tarifa impositiva era 1,2%. *Artículos 25* a *30* (*artículos 292* a *298 del Estatuto Tributario)*.

302 El valor de los ajustes efectuados sobre bienes raíces, acciones y aportes en activos fijos de personas naturales no podrán ser considerados para determinar la pérdida en enajenación de activo. *Artículo 6 (artículo 149* del *Estatuto Tributario)*.

303 *Artículo 1* (*Artículo 23* del *Estatuto Tributario)*.

304 *Artículo 73* (*Artículo 519* del *Estatuto Tributario)*.

305 Con las siguientes características: El hecho generador era disponer riqueza igual o superior a tres mil millones de pesos. Su causación fue el primero de enero de 2011. Los sujetos pasivos eran personas naturales, personas jurídicas y sociedades de hecho. La base gravable era el patrimonio líquido, excluido el valor de acciones poseídas de sociedades nacionales y $319.215.000 de la casa o apartamento de habitación (cifra ajustable anualmente), entre otras deducciones especiales. Se establecieron tres tarifas, así: 0% para patrimonios inferiores a tres mil millones de pesos, 2,4% para patrimonios que se encuentren en el rango entre tres y cinco mil millones de pesos y 4,8% para patrimonios igual o superior a cinco mil millones de pesos. *Artículos 292-1, 293-1, 294-1, 295-1, 296-1, 297-1, 298-4, 298-5, 287* del *Estatuto Tributario*.

306 Se establecieron *incentivos* a la focalización de empresas, mediante programas de microcréditos *y créditos* orientados a empresas del sector rural y urbano, de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos dirigidos a formalizar y generar empresas, empleos y teletrabajos en el sector rural y de formación, capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada. Impulsó las relaciones entre Estado, Universidad y empresa y fomentó la mejora en las condiciones de ocupación de jóvenes. Promocionó programas especiales de formalización y generación de empleo en *Amazonas*, *Vaupés* y *Guainía*. Estableció porcentaje progresivo (0, 25, 50, 75 y 100%) para aplicar la tarifa del impuesto a la renta y complementario aplicable a personas jurídicas acorde con el tiempo de creación a las pequeñas empresas que inicien actividades a partir de los *beneficios* otorgados por la presente ley, también otorgó estas prorrogativas en la aplicación de para-fiscales relativos al sistema de algunos impuestos a las n*óminas. Promocionó la progresividad* en los sistemas de impuestos de industria y comercio y matriculas mercantil. Asimismo, incorporó incentivos a la generación de empleo a grupos vulnerables y personas de bajos ingresos. Instituyó

La *Ley 1430 de 2010*, impulsó como objetivos aumentar la productividad y asegurar el control fiscal. Así, ejerció importantes cambios en la estructura de beneficios aplicables sobre el impuesto a la renta y complementarios. Entre sus acciones se resaltan: Eliminó la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos[307]; modificó la aplicación del beneficios de exceptuar de la obligación del impuesto a la renta y complementario a algunos sujetos pasivos[308]; estableció requisitos para aceptar costos, deducciones, impuestos pagados y deudas[309]; confirmó la aplicación de deducciones por impuestos pagados en el exterior[310]; implantó beneficios de auditoría[311]; otorgó tratamiento especial para pago de impuestos, tasas y contribuciones[312]; además, ejerció importantes políticas públicas económicas, como: Estipuló sujetos pasivos y tarifas de la contribución especial o sobretasa para determinados usuarios del servicio de energía eléctrica[313]; determinó exoneración especial[314]; eliminó de manera progresiva el impuesto a transacciones financieras[315], desplegó importantes acciones sobre trámites relativos a combustibles líquidos derivados del petróleo[316]; abolió al fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina[317]; modificó las tarifas del impuesto al patrimonio[318]; excluyó del pago del impuesto a las ventas por sistema de valor agregado (*IVA*) la conexión y acceso a los servicios de internet para los usuarios de viviendas con estratos 1, 2 y 3 [319]; otorgó carácter real al impuesto predial unificado[320], regló la intervención y seguimiento de tarifas y precios de servicios prestados por intermediarios financieros[321]; favoreció a deudores del programa de reactivación agropecuaria nacional (*PRAN*)[322].

El *Decreto 4825 de 2010*, emanado mediante facultades extraordinarias de emergencia económica, social y ecológica instauradas por el *Decreto 4580 de 2010*, fundado en el *artículo 215* de la *Constitución Política*, implantó de forma transitoria el gravamen al patrimonio[323]. Además, dispuso sobretasa del 25%

el sistema nacional de información de demanda de empleo. Estimuló la simplificación de variados trámites.

307 *Parágrafo 3 del artículo 158-3* del *Estatuto Tributario.*

308 No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios: Asociaciones de hogares comunitarios y hogares infantiles (pertenecientes o autorizados por el *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*) y asociaciones de adultos mayores (autorizadas por el *ICBF*) (*Artículo 23* del *Estatuto Tributario*). No constituye renta o ganancia ocasional los beneficios provenientes de negociar derivados que sean valores y cuyo subyacente esté representando en exclusivo en acciones inscritas en la Bolsa de Valores de *Colombia*, índices o participaciones en fondos o carteras colectivas que reflejen el comportamiento de dichas acciones (*Artículo 36-1* del *Estatuto Tributario*).

309 Para el reconocimiento fiscal de costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos de los contribuyentes o responsables deberán efectuarse con: Depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos autorizados por el Gobierno nacional. *Artículo 771-5* del *Estatuto Tributario*.

310 Los contribuyentes personas naturales nacionales o extranjeros con cinco o más años de residencia continua o discontinua en el país, que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto a la renta colombiano lo pagado en el exterior. Se limita el descuento a la cifra del impuesto a pagar en *Colombia* por las mismas rentas. *Artículo 15 (artículo 254* del *Estatuto Tributario)*.

311 Para los períodos gravables 2011 a 2012, la liquidación privada de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que incrementen su impuesto neto a la renta por lo menos en porcentaje equivalente a 5 veces la inflación causada del respectivo período gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año anterior, quedará en firme si dentro de los 18 meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir y la declaración se hubiere presentado debidamente, en forma oportuna y pagado en los plazos autorizados. *Artículo 689-1* del *Estatuto Tributario*.

312 Los contribuyentes o responsables de impuestos, tasas y contribuciones del orden nacional, que se encontraban en mora por obligaciones de los períodos gravables 2008 y anteriores, tuvieron derecho a solicitar condición especial de pago, fijada en la propia norma. Se otorg*ó en amnistía fiscal*. *Artículo 48* de la *Ley 1430 de 2010*.

313 La contribución especial del sector eléctrico, establecida por el *artículo 47* de la *Ley 143 de 1994*, se aplica a usuarios industriales, residentes en vivienda estratos 5 y 6 y comerciales con tarifa del 20% del costo de la prestación del servicio. Los usuarios industriales podrán descontar el 50% de la cuantía de la sobretasa del impuesto a la renta a pagar en el año gravable 2011, pero se excluye la opción de solicitar su deducción de la renta bruta. A partir de 2012, los usuarios industriales no son sujetos pasivos de la sobretasa. *Artículo 211* del *Estatuto Tributario*.

314 Estableció que "asociaciones comunitarias sin ánimo de lucro, organizaciones indígenas que desarrollan actividades productivas y otras entidades cuyo patrimonio no sea superior a 50 salarios mínimos que adeudan a la *DIAN* por concepto de retención en la fuente por no declarar la autoliquidación de retención en ceros, quedan exoneradas de dicho pago por lo adeudado hasta la fecha". *Artículo 64* de la *Ley 1430 de 2010*.

315 *Artículo 872* del *Estatuto Tributario.*

316 *Ley 681 de 2001*.

317 *Artículo 51* de la *Ley 1430 de 2010*. *Artículo 130* de la *Ley 488 de 1998*.

318 Mantuvo la estructura tarifaria: 0% para patrimonios inferiores a tres mil millones de pesos, 2,4% para patrimonios que se encuentren en el rango entre tres y cinco mil millones de pesos y 4,8% para patrimonios superior a cinco mil millones de pesos. *Artículo 296-1* del *Estatuto Tributario*.

319 *Artículo 476* del *Estatuto Tributario*.

320 *Artículo 60* de la *Ley 1430 de 2010*.

321 *Artículos 62 y 63* de la *Ley 1430 de 2010*.

322 *Artículo 64* de la *Ley 1430 de 2010*, *artículo 93* de la *Ley 1328 de 2009* y *artículo 31* de la *Ley 1380 de 2010*.

323 Para contribuyentes con patrimonio líquido entre mil millones y tres mil millones de pesos y solo para el período gravable de 2011, acorde con las peculiaridades que se expresan a continuación: Hecho generador y causación: Disponer riqueza a 1 de enero de 2011 igual o superior a mil millones de pesos e inferior a tres mil millones de pesos. Base gravable: Patrimonio líquido. Tarifa: Uno por mil (0,1%) para patrimonios líquidos situados en el rango $1.000.000.000 a $2.000.000.000 y uno punto cuatro por mil (0,14%) para patrimonios líquidos ubicados en el

al impuesto al patrimonio[324].

La *Ley 1450 de 2011* incluyó como rentas no constitutivas de ingresos o ganancia ocasionales lo percibido para ser destinado en proyectos científicos, tecnológicos e innovadores[325].

La *Ley 1607 de 2012*, *Estatuto Tributario*, ejerció reformas al sistema de estímulos fiscales: Consagró incentivos al ahorro[326]; instauró exenciones[327] y amplió vigencia y modificó algunas[328]; reformó descuento tributario[329] y deducción[330]; dispuso deducción especial[331].

La *Ley 1739 del 2014* dispuso: Modificó la deducción impuesto básico a la renta por inversiones en investigación, desarrollo tecnológico o innovación[332], correspondiente al 175% de la cuantía invertida y sin exceder del 40% de la renta líquida, para proyectos autorizados por el *Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología e Innovación*; asimismo, dispuso que las personas jurídicas y asimiladas podrán descontar del impuesto sobre la renta 2 puntos del impuesto sobre las ventas pagado en adquisición o importación de bienes de capital gravados[333]; también, estipuló que el monto del impuesto sobre las ventas causado en la adquisición o en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas podrá descontarse del impuesto sobre la renta a cargo[334].

Aspecto que ha suscitado gran controversia es la gran variedad de actividades no objeto del impuesto a la renta y complementarios, que ha permitido discurrir que el esquema tributario en *Colombia* es bastante permisible, al propiciar la elusión y evasión tributaria[335].

---

rango $2.000.000.001 a $3.000.000.000. Exención: Relacionó los agentes no obligados a pagar el impuesto al patrimonio.

324 Con cargo a personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes y declarantes del impuesto sobre la renta, acorde con lo dispuesto por la *Ley 1370 de 2009*.

325 *Artículo 37* de la *Ley 1450 de 2011*, incluido en el *artículo 57-2* del *Estatuto Tributario.*

326 Son deducibles del impuesto sobre la renta y complementarios las contribuciones efectuadas por empleadores en fondos de pensiones de jubilación e invalidez y de cesantías. *Artículo 4* de la *Ley 1607 de 2012*, incluido en el *artículo 126-4* del *Estatuto Tributario.*

327 Prima especial y prima de costo de vida de servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del *Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 7* de la *Ley 1607 de 2012*, *artículo 206-1* del *Estatuto Tributario*). Rendimientos generados por reserva de estabilización constituidos por sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías (*artículo 162* de la *Ley 1607 de 2012*, *artículo 207-2* del *Estatuto Tributario*). Sumas depositadas por personas naturales en cuentas de "*Ahorro para el Fomento a la Construcción* (*AFC*)" (*artículo 4* de la *Ley 1607 de 2012*, *artículo 126-4* del *Estatuto Tributario*). Aportes obligatorios y voluntarios efectuados al *sistema general de pensiones* (*artículo 135* de la *Ley 100 de 1993*). Rentas provenientes de prestación de servicios turísticos, producción agropecuaria, piscícola, maricultura, mantenimiento y reparación de naves, salud, procesamiento de datos, *call center*, corretaje en servicios financieros, programas de desarrollo tecnológico aprobados por *COLCIENCIAS*, educación y maquila obtenidos por nuevas empresas constituidas en el departamento *Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, siempre que vinculen mediante contrato laboral mínimo a 20 empleados e incrementen de forma anual en 10% los puestos de trabajo en relación con el número de trabajadores del año inmediatamente anterior (*artículo 150* de la *Ley 1607 de 2012*).

328 Nuevos productos medicinales y software elaborados en *Colombia*, amparados con nuevas patentes y poseedores de alto contenido de investigación científica y tecnológica nacional (*artículo 161* de la *Ley 1607 de 2012*, *artículo 207-2* del *Estatuto Tributario*). 25% del total de pagos laborales, limitada mensualmente a 240 UVT (*artículo 6* de la *Ley 1607 de 2012*, *numeral 10* del *artículo 206* del *Estatuto Tributario*).

329 Proporción de ingresos logrados por empresas colombianas de transporte internacional. *Artículo 97* de la *Ley 1607 de 2011*, *artículo 256* del *Estatuto Tributario.*

330 Son deducibles del impuesto sobre la renta y complementarios las contribuciones realizadas por patrones a fondos de pensiones de jubilación e invalidez y de cesantías. *Artículo 3* de la *Ley 1607 de 2012*, *artículo 126-1* del *Estatuto Tributario.*

331 El 165% de la inversi*ón* o donación en proyectos cinematográficos colombianos autorizados por el *Ministerio de Cultura*. *Artículo 195* de la *Ley 1607 de 2012*, *artículo 16* de la *Ley 814 de 2003.*

332 *Artículos 32* de la *Ley 1739 de 2014* (*artículos 158-1* del *Estatuto Tributario*).

333 *Artículos 67* de la *Ley 1739 de 2014* (*artículos 258-1* del *Estatuto Tributario*).

334 *Artículos 68* de la *Ley 1739 de 2014* (*artículos 258-2* del *Estatuto Tributario*).

335 Corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro (*numeral 1* del *artículo 19* del *Estatuto Tributario*); la Nación, departamentos, distritos, territorios indígenas, municipios, demás entes territoriales, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, superintendencias, unidades administrativas especiales, asociaciones de departamentos, federaciones de municipios, resguardos y cabildos indígenas, establecimientos públicos y demás entidades descentralizadas oficiales, siempre no sean señaladas como contribuyentes en la ley (*artículos 22* del *Estatuto Tributario*); sindicatos, asociaciones de padres de familia, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior sin ánimo de lucro aprobadas por el *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior*, *ICFES*, hospitales constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, organizaciones de alcohólicos anónimos, juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales, asociaciones de ex-alumnos, partidos o movimientos políticos autorizados por el *Consejo Nacional Electoral*, ligas de consumidores, fondos de pensionados, asociaciones, congregaciones y movimientos religiosos sin ánimo de lucro (*artículos 23* del Estatuto *Tributario*); fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes administrados por entidades fiduciarias (*artículos 23-1* del *Estatuto Tributario*); fondos de pensiones de jubilación e invalidez y fondos de cesantías (*artículos 23-2* del *Estatuto Tributario*); centros de eventos y convenciones con participación mayoritaria de cámaras de comercio, constituidos como empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, con participación de capital estatal superior al 51% y autorizados por el *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo* (*numeral 11* del *artículo 191* del *Estatuto Tributario*).

En relación con los incentivos tributarios a la inversión, *Charles McLure* argumentó sensatas reflexiones. Consideró que estos estímulos afectan los precios relativos de los factores productivos, subvalorando al capital en relación con el trabajo, ocultan el costo fiscal y, además, su eficacia no es tan clara. *McLure* planteó que si el incentivo se concede en forma generalizada a la capitalización de las empresas se induciría al uso inadecuado del capital, por el efecto causado a su precio. Si en cambio, el incentivo se concede solo a determinadas industrias en particular, considera que sería mejor otorgar el subsidio directo a la producción, con énfasis en el contenido doméstico o al componente que se busca auspiciar, y no a la inversión, porque se corre el riesgo de traicionar los designios pretendidos. Enunció al respecto: "Se debe subrayar la necesidad de determinar las políticas de incentivos intermedios. Se ha discutido que si el objetivo es incrementar las exportaciones netas, el incentivo debería estar ligado al valor de las exportaciones (o mejor, al insumo doméstico de las exportaciones), y no a las importaciones usadas para producir exportaciones. Similar, si el objetivo es fomentar la producción en industrias escogidas, el incentivo debe estar basado en el valor neto de la producción en esas industrias y no en la inversión efectuada en ellas. Finalmente, si el objetivo de la política es dar empleo industrial en regiones subdesarrolladas, el incentivo debería estar atado a la nómina salarial y no a la inversión en las regiones propuestas. El no seguir este consejo redundaría en la ineficiencia en el alcance de los objetivos y puede convertirse en políticas innecesariamente opuestas a otros objetivos de igual o mayor importancia"[336].

En forma análoga, *Mario Broderson* efectuó graves objeciones a la utilización de incentivos tributarios para fomentar la inversión. Los consideró poco eficaces y les atribuyó efectos nocivos "en economía inflacionaria sujeta a tasas reales negativas de interés"[337]. Asimismo, destacó efectos nocivos sobre la asignación de factores productivos y la distribución del ingreso. Concluyó estos asertos con base en estudios efectuados en varios países de *América Latina*, al respecto comentó: "Estudios realizados en *Costa Rica*, *México*, *Jamaica*, *Argentina* y *Colombia* sugieren que la gravitación de los incentivos fiscales en la inversión ha sido limitada. El escaso papel que tienen los incentivos fiscales en la decisión a invertir de las empresas se debe a conjunto de factores, que si bien dependen de las características particulares de cada país, adquieren relevancia en la mayoría de los países latinoamericanos. En este sentido, se destacan la baja presión tributaria que resulta de tasas efectivas bajas, de la laxitud de las normas impositivas o de la poca eficacia de las autoridades para controlar la aplicación de dichas normas; la complejidad y demora del procedimiento administrativo que deben sufrir las empresas para acogerse a los beneficios impositivos; la incertidumbre asociada a la permanencia de los incentivos para proyectos de inversión de largos períodos de maduración debido a continuos e imprevistos cambios en las autoridades de gobierno; la imprecisión y vaguedad utilizadas en la definición de las actividades económicas beneficiarias del incentivo que se reflejan en la discontinuidad y discrecionalidad en la elección de las empresas o áreas de actividad elegibles para la exención fiscal. Asimismo, se sostiene que la eficacia de los incentivos ha sido poca, debido a que los mismos se dispersan en gran número de actividades o regiones con exigua contribución en cada una de ellas, dadas las limitaciones que enfrentan los gobiernos para otorgar amplias y extendidas exenciones tributarias en vista de sus necesidades presupuestarias. Es por ello, que la eficacia de los incentivos puede ser mayor si se concentran fuertes estímulos (no solo fiscales) en aquellas inversiones socialmente deseables"[338].

De forma antípoda, *Víctor Urquidi* justificó el uso de incentivos a la capitalización con propósitos de coadyuvar al progreso económico. Precisó: "Los incentivos a la inversión pueden ser más importantes en el impuesto a las ganancias o beneficios que en el gravamen sobre el ingreso personal y, posiblemente, se ha descuidado en *América Latina* este importante aspecto de la política tributaria. Existen diversas clases de exenciones, primordiales en forma de deducciones al ingreso neto gravable de la empresa, por causa

336 CHARLES E. MCLURE. "*INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN COLOMBIA*" en *PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA* de MCLURE Y GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974. Tomo II. P. 396.

337 MARIO BRODERSON. "*LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES*" en *REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA: POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN* celebrado en *México, D. F.*, en septiembre de 1972. Secretaría de la OEA, Washington, 1978. P. 467.

338 MARIO BRODERSON. "*LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES*". Id. P. 469.

de su propia actividad (industria nueva o necesaria, industria localizada en determinada zona, etc.) o en razón de concesiones especiales (creación de reservas de inversión, etc.). La exención puede consistir también en no aplicar el impuesto sobre utilidades o al correspondiente a alguna cédula. Pero no parece que se haya racionalizado en forma adecuada el sistema vigente de exención tributaria referente a sus efectos sobre la inversión, y sería difícil en los casos de determinar si las exenciones acordadas respecto del impuesto sobre las utilidades han sido factor determinante o positivamente condicionante de las inversiones industriales o si estas se han realizado en virtud de los demás elementos que sirven de juicio al inversionista"[339].

La experiencia en *Colombia* permite demostrar la validez de los asertos de *Broderson* y *McLure*. Los incentivos tributarios tienden a fomentar industrias ineficientes, distorsionan los mecanismos de precios (al generar uso inadecuado de factores productivos), favorecen la concentración de los recursos económicos en pocas manos debido a su efecto regresivo sobre las tasas impositivas, son difíciles de administrar, auspician la elusión y la evasión fiscal y actúan en sentido contrario a las políticas contraccionistas precisadas en entornos inflacionarios. De esta forma, es plausible la *reforma tributaria de 1974* que redujo de forma considerable las exenciones fiscales que favorecen la inversión, reemplazándolas por el sistema de descuentos tributarios.

Conforme a la experiencia de *América Latina*: "Las exenciones se han dirigido a promocionar de forma discrecional los sectores que los gobiernos de turno consideran importantes para impulsar el crecimiento económico: Agricultura, ganadería, flora, fauna, silvicultura, pesca, construcción, industria manufacturera, transporte, turismo, minería, explotación de hidrocarburos, generación y transmisión de energía eléctrica, entre otros" [340]. Las exenciones al impuesto a la renta en *Colombia* por tradición presentan grados elevados, si se compara con otros países de *América Latina*.

La *Misión del Ingreso*, impulsora de la *reforma tributaria de 2002*, indicó que los beneficios tributarios son fuente de evasión y no son equitativos, eficaces y eficientes. En términos generales, precisó: Urge simplificar el sistema de tributación mediante eliminación de muchos beneficios tributarios que no han cumplido con sus objetivos o benefician sectores específicos, no a la generalidad de contribuyentes. Asimismo, se favorecería la administración tributaria, al disminuir complejidad, y facilitar la función fiscalizadora.

El *Estatuto Tributario* contiene múltiples beneficios especiales, que permiten régimen complejo y poco estructurado, con repercusiones negativas sobre la administración tributaria. Estudios de la *DIAN*[341] concluyeron que los incentivos tributarios dirigidos a determinadas actividades o sectores no aseguran los resultados pretendidos. Las últimas reformas tributarias han optado por concentrar el recaudo en bases tributarias cada vez más estrechas e incrementar tarifas, que han asfixiado al contribuyente. Sin duda, ha prevalecido la falta de evaluación técnica, social y económica y la tendencia a privilegiar beneficios particulares en detrimento del beneficio general.

En términos generales, los beneficios especiales comprenden varias categorías: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios. Se justifican los que evitan la doble tributación, como: Aplicar el gravamen solo a sociedades o socios, no ejercer tributación a gananciales y rentas de fuente extranjera gravadas en el país de origen, que

339 V*ÍCTOR* URQUIDO. "*LA POLÍTICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA*" en *REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA, PROBLEMAS DE POLÍTICAS FISCAL*. Programa conjunto de tributación de *OEA-BID*. *II CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN* celebrada en *Santiago de Chile*, en diciembre de 1962. Secretaría de la OEA, Washington D. C., 1969. P. 15.

340 JUAN RICARDO ORTEGA, GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE, GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ, CAROLINA SOTO, SERGIO PRADA Y JUAN MAURICIO RAMÍREZ. "*INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS*" en *PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Documento 140. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2000. Disponible en [www.dnp.gov.co].

341 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA NACIONAL. "*EFECTOS DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS*". DIAN, Bogotá, 2002. YAMILE ANGÉLICA MEDINA W. *BENEFICIOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN*. DIAN, Bogotá, 2007. ADRIANA RIVERA MURCIA. *RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL SECTOR COOPERATIVO COLOMBIANO 1995-2005*. DIAN, Bogotá, 2007. JUAN RICARDO ORTEGA, GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE, GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ, CAROLINA SOTO, SERGIO PRADA Y JUAN MAURICIO RAMÍREZ. "*INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS*" en *PLANEACIÓN Y DESARROLLO*. Documento 140. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2000.

son tratados como ingresos no constitutivos de renta y ganancia ocasional. También, se defienden los beneficios otorgados a los ingresos laborales, tanto de trabajadores activos como de pensionados, independiente de sus características; además existen restricciones en razón que nuevas normativas no pueden afectar los logros alcanzados por el trabajador, así las reformas propuestas deben ser proyectadas hacia el futuro, no poseen carácter retroactivo.

Para profundizar el análisis y el escenario de la posible eliminación de algunos de estos beneficios, se examinarán sus componentes, el impacto económico y su efecto sobre los ingresos corrientes de la Nación, generado por el menor recaudo en cada vigencia fiscal.

En la lista de beneficios tributarios por lo general no se incluyen los correspondientes al régimen tributario especial y a otros contribuyentes del impuesto sobre la renta, como cajas de compensación familiar, fondos de empleados y asociaciones gremiales.

Para obtener los ingresos brutos se sustraen los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional a los ingresos totales; en la actualidad, incorpora alrededor de 20 casos, que resultan exagerados[342]. Los ingresos brutos son referentes esenciales para determinar el impacto del costo fiscal del impuesto a la renta, porque permite determinar el recaudo que deja de percibir el Estado por efecto de estos beneficios tributarios. A los ingresos brutos se restan devoluciones, rebajas y descuentos para obtener los ingresos netos. A los ingresos netos se restan costos para obtener la renta bruta. A esta se restan las deducciones para determinar la renta líquida. A esta última se disminuyen las exenciones para lograr la renta líquida gravable, base gravable del tributo. La renta líquida gravable por la tarifa impositiva permite el impuesto bruto, al que se restan los descuentos tributarios para obtener el impuesto neto.

Acorde con modelos de fiscales, el Estado puede optar por dos alternativas: La disyuntiva consiste en recaudar el tributo sin emplear exenciones[343] y ejecutar los presupuestos públicos otorgándole prioridad a los sectores que se esperan beneficiar mediante subsidios o proporcionar exenciones (incentivos tributarios) que disminuyen los recaudos del tributo. El dilema de obtener menos recaudo, es entendido como ahorro generado en favor de los sujetos pasivos del tributo, en el sentido que lo invertido corresponde a las exenciones otorgadas.

En *Colombia* las rentas exentas son concesiones efectuadas en favor de los contribuyentes, para no gravar ciertos ingresos[344]. Se incluyen los otorgados a reconstruir o recuperar zonas afectadas por calamidad, que beneficia solo a su titular y no pueden transferirse. Se reconoce gran número de rentas exentas relacionadas con ingresos laborales y de capital[345].

Los descuentos tributarios no afectan la base tributaria y la tarifa, dado que se conceden luego de calculado el impuesto. Pretenden estimular actividades económicas y no pueden ser superiores al impuesto liquidado[346]. Se pueden asignar descuentos hasta el 75% de la renta presuntiva[347].

---

342 Inversión en sociedades, venta de inmuebles adquiridos antes de 1987, componente inflacionario de rendimientos financieros, recompensas otorgadas por organismos estatales, premios en concursos, indemnizaciones por daño emergente, terneros nacidos y vendidos dentro del año, indemnizaciones por destrucción o renovación de cultivos y control de plagas, gananciales, donaciones a campañas, movimientos y partidos políticos, primas de localización de vivienda, aportes de entidades estatales, servicio público de transporte masivo de pasajeros, pagos por intereses y servicios técnicos en zonas francas, rendimientos y abonos a fondos mutuos de inversión y de valores, aportes a fondos de pensiones, ahorros para fomento de la construcción *AFC*, aportes del empleador a fondos de cesantías, premios recibidos en rifas, sorteos o concursos en virtud del premio fiscal.

343 Sistema plano de tributación, que facilita el manejo del impuesto.

344 MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Y ESPERANZA HOYOS DE ORDÓÑEZ. *DICCIONARIO TÉCNICO CONTABLE DE COLOMBIA*. LEGIS, Bogotá, 1998. P. 231.

345 La *Ley 788 de 2002* estableció límites a algunas de ellas para los años gravables 2003 a 2006. No obstante, incluyó otras rentas exentas: Venta de energía eléctrica generada con recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, nuevos hoteles y remodelados, ecoturismo, nuevas actividades (plantaciones forestales, arrendamiento financiero, productos medicinales y software elaborados en *Colombia*), utilidad en enajenación de predios destinados a utilidad pública, servicios sísmicos para hidrocarburos, acorde con parámetros y período específicos. Asimismo, algunos de sus activos son excluidos de renta presuntiva.

346 Se aplican: 60% a ciertas donaciones, impuestos pagados en el exterior, salarios y prestaciones sociales relativos a nuevos empleos, hasta 20% de inversión en reforestación, 35% de *Certificados de Reembolso Tributario CERT*, *IVA* pagado en importación de maquinaria para industria básica, ingresos de empresas de transporte aéreo y marítimo, dividendos o participaciones recibidos de sociedades domiciliadas en países con convenios de integración con *Colombia*. La *Ley 788 de 2002* incorporó descuento tributario para empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, consistente en el 40% de la inversión efectuada, sin exceder del 50% del impuesto neto a la renta.

347 A excepción de contribuyentes beneficiados por inversiones en la *zona Páez*.

La política fiscal dirigida a salvaguardar el medio ambiente[348] se ha centrado en exenciones tributarias a la reforestación, sin cuantificar los costos para el Estado. Preocupa que son extensos, al incorporar muchas actividades y contribuyentes, lo que impide el seguimiento a la inversión. Los beneficios fiscales de reforestación son múltiples[349].

Sus efectos sobre el medio ambiente no se pueden cuantificar, dado que resulta complejo desagregar, ponderar y es complicado constatar *in situ*. El pequeño reforestador, cuyos ingresos no alcanzan a la base gravable, y, por ende, no está obligado a declarar renta, no accede a los beneficios de las exenciones. En *Colombia* el 70% de plantaciones forestales comerciales están en manos de empresas con grandes recursos económicos[350], lo que suscita concentración de beneficios. Las exenciones fiscales a reforestación compiten con el certificado de incentivo fiscal (CIF)[351], que es subsidio directo. Las empresas madereras tienen la opción de elegir los beneficios acorde con su situación económica; así si las ganancias son considerables acuden a exenciones, de otra manera recurren al CIF. El pequeño productor tiene exclusiva posibilidad de acceso a beneficios en el CIF. No obstante, el CIF no coadyuva al fomento a la reforestación comercial. Se requieren medidas que amplíen la cobertura a la comercialización de productos madereros, la investigación en silvicultura tropical y el impulso a la infraestructura para el transporte como actividades complementarias a la siembra, para producir significativo efecto sobre la reforestación. Mientras las exenciones sean permanentes se hacen efectivas al declarar la renta cada año, el CIF tiene rotación de cada 20 años. Este factor ha dificultado su aplicación para el *CIF*, unido a la deficiencia en la disponibilidad de recursos[352]. La ley determinó que el uso de *CIF* y exenciones fiscales por reforestación son excluyentes.

Entre otros beneficios tributarios se resaltan: Deducciones especiales[353] y contribuyentes de régimen tributario especial, otros contribuyentes y no contribuyentes[354].

---

348 Se consultó estudios de la *Dirección de Estudios Sectoriales* de la *Contraloría Delegada para el Medio Ambiente*, de la *Contraloría General de la República*. Ver también: DIANA RUIZ BENAVIDES, GERARDO VIÑA VIZCAINO, JUAN DAVID BARBOSA MARIÑO Y ÁLVARO PRADA LEMUS. "*EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS PARA LA GESTIÓN E INVERSIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA*" en *POLÍTICA FISCAL Y MEDIO AMBIENTE: BASES PARA UNA AGENDA COMÚN*. Capítulo VII. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile, 2005. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. "*INCENTIVOS TRIBUTARIOS*" en *PRESENTACIÓN* DE L*A DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES, SECTORIAL Y URBANA*. Min-Ambiente, Bogotá, 2013, disponible en [*www.andi.com.co*]. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. "*INVERTIR EN EL MEDIO AMBIENTE SÍ PAGA: INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA INVERSIÓN* AMBI*ENTAL EN COLOMBIA*" en *PRESENTACIÓN* DE L*A DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES, SECTORIAL Y URBANA*. Min-Ambiente, Bogotá, 2008, disponible en [http://responsabilidadintegral.org].

349 Descuento del impuesto a la renta hasta del 20% de la renta líquida por inversión en mejoramiento y control ambiental (bosques. Presunción de costos y deducciones del 80% de la inversión, deducción especial por nuevas plantaciones, exoneración de renta presuntiva a nuevas empresas que generen reforestación y exoneración a servicios técnicos para reforestación, *artículo 158-2* del *Estatuto Tributario*). Exclusión del IVA a equipos y elementos destinados a control y monitoreo ambiental (*literal f* e *i* del *artículo 428* y *numeral 4* del *artículo 424-5* del *Estatuto Tributario*). Además, la *Ley 788 de 2002* instituyó: Rentas exentas por venta de energía eléctrica generada con recursos eólicos, recursos agrícolas o biomasa y aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales y servicios de ecoturismo (*artículo 18*, *numeral 1* y *5* del *artículo 207-2* del *Estatuto Tributario*); descuento del impuesto a la renta a empresas de acueductos y alcantarillados (*artículo 104*); no causa *IVA* la importación de maquinarias y equipos para proyectos que reduzcan emisiones de dióxido de carbono (*artículo 95, literal i*).

350 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "*GESTIÓN FISCAL*". No. 7. CGR, Bogotá, julio de 2001. P. 29.

351 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *INFORME DEL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2001-2002*. CGR, Bogotá, 2002. Pp. 142, s.

352 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "*GESTIÓN FISCAL*". No. 7. CGR, Bogotá, 2001. P. 39. Entre 1995 y 2000 el Estado había desembolsado $48.449,9 millones por concepto de CIF; $8.075 millones anuales en promedio, sin que esta cifra pueda confrontarse con las exenciones por el mismo concepto.

353 Pagos a casa matriz por concepto de gastos de administración, regalías, explotación o adquisición de cualquier clase de intangibles, hasta 30% de la renta líquida. Donaciones al *Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero* (*FOREC*). Entidades no contribuyentes y asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro dedicadas a salud, educación, cultura, religión, deporte, investigación científica, tecnológica, ecología, protección ambiental, defensa, protección de derechos humanos y acceso a justicia. Donaciones al *ICBF*. Entidades de educación superior, centros de investigación, fondos de cultura y deporte. Donaciones a la *Fundación Gustavo Matamoros*. Organismos de deporte aficionado. Proyectos de investigación y desarrollo científico o tecnológico calificadas por el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. Deudas de difícil recaudo y deudas manifiestamente perdidas o sin valor (incentivan la mala gestión de la cartera). Inversiones en reforestación, sector agropecuario y control y mejoramiento del medio ambiente. Exceso de renta presuntiva sobre la renta líquida ordinaria. Inversiones en construcción. Reparaciones de vivienda en el campo. Desmontes. Obras de riego y desecación. Titulación de baldíos. Construcción de acueductos. Cercas y demás inversiones en ampliación y mejoramiento de fincas rurales. Inversión en apertura de librerías o sucursales hasta 500 SMMLV. Inversiones de cooperativas en empresas de servicios públicos. Inversiones realizadas por empresas de servicio aéreo que extiendan su servicio a zonas apartadas del país. Inversión en centros de reclusión. Contribuciones efectuadas por empresas en fondos mutuos de inversión. Canon arrendamiento leasing. Gastos en el exterior, hasta 15% de la renta líquida. Renta vitalicia, hasta el total del reembolso del capital.

354 Cuyo objeto principal esté destinado a actividades de salud, educación formal, investigación tecnológica o científica, cultura, deporte

Del beneficio neto obtenido se resta la exención (tarifa *0%*) por programas que desarrollen el objeto social de la entidad. A ese remanente se aplica el 20% para determinar el impuesto a pagar. También pueden compensar sus pérdidas con excedentes de años posteriores.

En relación con contribuyentes del régimen tributario especial se incluyen cajas de compensación familiar, fondos de empleados y asociaciones gremiales, respecto de ingresos generados en actividades industriales, comerciales y financieras distintas al giro ordinario del negocio, diferentes a salud, educación, recreación y desarrollo social. Estas entidades tampoco están sometidas a renta presuntiva. En la práctica, no son contribuyentes del tributo a la renta, lo que suscitó amplio beneficio.

Desde la óptica de la progresividad tributaria del impuesto básico a la renta, existen dos categorías de beneficios tributarios: Los que afectan la base gravable (ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales y rentas exentas) y, por ello, rompen la progresividad tributaria, y los que se aplican después de liquidarse el impuesto, que no inciden de forma directa sobre la progresividad, pero disminuyen la cifra a pagar (descuentos tributarios)[355].

Existe preocupación[356] por el gran dinamismo que han mostrado los beneficios tributarios, en especial los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, rentas exentas, descuentos tributarios y deducciones especiales, lo que ha ejercido efectos nocivos sobre los recaudos fiscales.

En conclusión, existe amplia proporción de beneficios tributarios en *Colombia*. Si se analiza solo el impuesto básico a la renta se destacan: Ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, exenciones, descuentos, no contribuyentes o sujetos pasivos del gravamen y algunas deducciones especiales, que representan gran costo para el Estado. Muchos de ellos no han cumplido con los propósitos para los que fueron establecidos. Algunos de ellos erosionan el recaudo, por cuanto se constituyen en fuentes de elusión y evasión.

El actual modelo tributario no ofrece garantías para mantener base comprensiva entre las cifras contables y fiscales para determinar los tributos. Entre estas dos bases surgen diferencias, conocidas como partidas conciliatorias, que además de afectar la transparencia en el cálculo de las bases gravables y los tributos,

---

aficionado, ecología, protección ambiental o programas de desarrollo de interés general; personas jurídicas sin ánimo de lucro que captan y colocan recursos financieros vigiladas por la *Superintendencia Financiera*; fondos mutuos de inversión; cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, asociaciones mutualistas. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, entre otros, sindicatos, sociedades de mejoras públicas, instituciones de educación superior autorizadas por el *ICFES* y sin ánimo de lucro, hospitales personas jurídicas y sin ánimo de lucro, movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas sin ánimo de lucro.

355 Según la *Contraloría General de la República*: Durante 1997 a 2001, los primeros ascendieron a $65,9 billones (precios corrientes): Rentas exentas por $27,9 billones (42% de la disminución de la base gravable), otros ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional (33%) y dividendos y participaciones (25%), calculados con base en tasa impositiva del 35% para sociedades y tasa promedio del 11% para personas naturales, se tendría efecto sobre el recaudo de $18,8 billones (51%). CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *INFORME SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y EL TESORO*. CGR, Bogotá, vigencia 2002. Luego el Gobierno nacional calculó: "El valor y el costo fiscal de los principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2012 ascendió a $26.946 millardos (3,8% del PIB), generando costo fiscal de $6.246 millardos (0,9% del PIB). De este costo, el 77,7% ($4.852 millardos) correspondió a rentas exentas; 11,7% ($728 millardos) a descuentos tributarios; y 10,7% ($666 millardos) a deducción por inversión en activos fijos… Frente al costo observado en 2011, se registró aumento de 3,7% ($222 millardos), que obedece a mayor utilización de deducción por inversión en activos fijos de empresas que a*ún* gozan del beneficio y uso de rentas exentas por personas naturales" [*www.camara.gov.co*].

356 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *INFORME SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y EL TESORO*. CGR, Bogotá, vigencias 1999 a 2011. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "*REASIGNACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA: PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS*". CGR, Bogotá, agosto de 2002. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS* en *ARCHIVOS DE ECONOMÍA*. Documento 140. DNP, Bogotá, noviembre de 2000. Los efectos sobre el recaudo por otorgar beneficios tributarios ascendieron a $36,8 billones, a pesos corrientes, durante los años 1997 a 2001. El mayor efecto sobre los recaudos tributarios lo tienen las sociedades que obtuvieron el 90% de los beneficios; a estos contribuyentes deben dirigirse las acciones de fiscalización, tendientes a comprobar la veracidad de las cifras presentadas como beneficios en sus declaraciones tributarias. El total de beneficios otorgado a sociedades y personas naturales de 1997 a 2001 fue de $50 billones, equivalentes al 6,3% del PIB del período. Los descuentos tributarios fueron de $1,7 billones (5% del recaudo), siendo los más relevantes los descuentos por IVA en adquisición de bienes de capital por $1,1 billones (67%) y, en menor proporción, por generación de empleo, donaciones y otros (33%). Las rentas exentas representaron el 71% del total de beneficios otorgados. Con base en el costo fiscal determinado por la DIAN para 2003 se estimó ahorro para el Estado de cerca de $90.689 millones con la disminución gradual de algunas rentas exentas, 5,6% del costo calculado, que plantea la necesidad de evaluar otras eliminaciones. Las rentas exentas constituyeron el 2,9% del PIB, participando las sociedades con el 42% del total de beneficios, personas naturales 39,5% y rentas de trabajo 32%, el sector de electricidad, gas y vapor es el que disfruta de mayores beneficios de exenciones, 11% de su PIB, seguido de fabricación y financiero. Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional representaron el 55% de los beneficios totales para sociedades y 60% para personas naturales, frente al PIB del período representaron el 4,8%; los dividendos y participaciones representan el 2,1% del PIB; para el sector financiero fue de 12,4% del PIB generado por el sector, que indica la mayor inversión en actividades productivas y, por tanto, el más favorecido con beneficios.

tienen efectos importantes sobre el total de recaudos. Muchas de esas divergencias tienen origen en beneficios del impuesto a la renta destinados a favorecer sectores específicos de la economía.

Con la eliminación de algunos beneficios, el cumplimiento de la obligación tributaria se haría más sencillo para los contribuyentes y para la administración tributaria, y se cumpliría de mejor manera el principio constitucional de eficiencia. También, el Estado evitaría demandas por interpretación errada de las normas sobre beneficios.

Las rentas exentas fueron creadas como incentivo a cierto tipo de inversiones, pero pueden propiciar prácticas de elusión, como en el caso de los beneficios de la *Ley Páez*, que favorecieron empresas que realizaron inversiones temporales en la zona, con el único fin de hacerse acreedoras al beneficio. Igual sucede con los descuentos por reforestación, actividades agrícolas, generación de empleo, entre otras, que no cumplen con sus objetivos.

No conviene eliminar los beneficios orientados a evitar la doble tributación, dado que contribuyen a mantener el principio de equidad en la carga tributaria, a pesar que los fines de democratizar la sociedad anónima no han logrado los resultados esperados, dado que en la práctica las sociedades siguen siendo cerradas.

Sería preciso diferenciar entre rentas laborales y de capital, porque las primeras requieren de esfuerzo personal para percibirlas. De las rentas laborales, tienen mayor proclividad a la elusión y menores grados de equidad los gastos de representación de funcionarios de alto rango de la jerarquía burocrática del Estado.

Adicionalmente, la administración tributaria debe realizar ejercicio completo para establecer la posibilidad de incluir contribuyentes potenciales en el sistema, que en la actualidad se encuentran excluidos del gravamen, lo mismo que la aplicación del régimen general a quienes gozan de tratamiento especial. De esta manera, se ganaría progresividad en el sistema y se corregirían muchas de las deficiencias que posee la actual estructura tributaria. También, debe hacerse análisis concienzudo sobre los beneficios que deben eliminarse y los que deben mantenerse, especificando sus ventajas y sus inconvenientes.

BIBLIOGRAFÍA

ABBA PTACHYA LERNER. ECONOMÍA DEL PLENOEMPLEO. Aguilar, Madrid, 1957 [ABBA PTACHYA LERNER. ECONOMICS OF EMPLOYMENT. McGraw-Hill, New York, 1951].

ABBA PTACHYA LERNER. ESSAYS IN ECONOMIC ANALYSIS. Macmillan, London, 1953.

ABBA PTACHYA LERNER. "FROM PRE-KEYNES TO POST-KEYNES" en SOCIAL RESEARCH: AN INTERNATIONAL QUARTERLY OF THE SOCIAL SCIENCES. Vol. 44, No. 3. New School for Social Research, New York, 1977.

ABBA PTACHYA LERNER. TEORÍA ECONÓMICA DEL CONTROL: PRINCIPIOS DE ECONOMÍA DEL BIENESTAR. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

ADAM PRZEWORSKI. CAPITALISMO Y SOCIALDEMOCRACIA. Alianza Editorial, Madrid, 1988.

ADAM PRZEWORSKI. QUÉ ESPERAR DE LA DEMOCRACIA?: LÍMITES Y POSIBILIDADES DEL AUTOGOBIERNO. Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.

ADAM PRZEWORSKI, SUSAN C. STOKES Y BERNARD MANIN. DEMOCRACY, ACCOUNTABILITY AND REPRESENTATION. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

ADAM PRZEWORSKI Y JON ELSTER. DEMOCRACY AND THE MARKET: POLITICAL AND ECONOMIC REFORMS IN EASTERN EUROPE AND LATIN AMERICA. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961 [ADAM SMITH. THE WEALTH OF NATIONS. Putnam´s sons, New York, 1904].

ADRIANA RIVERA MURCIA. RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL SECTOR COOPERATIVO COLOMBIANO 1995-2005. DIAN, Bogotá, 2007.

ALFRED MARSHALL. PRINCIPIOS DE ECONOMIA. Biblioteca Ciencias Sociales, Madrid, 1948.

ALFRED MÜLLER-ARMACK. ECONOMÍA DIRIGIDA Y ECONOMÍA DE MERCADO. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963.

ALFRED MÜLLER-ARMACK. "ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO" en UNA MIRADA A LA TEORÍA, A LOS MODELOS ECONÓMICOS Y A LA ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA BOLIVIA. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011.

ALFRED MÜLLER-ARMACK. GENEALOGÍA DE LOS ESTILOS ECONÓMICOS. Fondo de Cultura Económica México, 1967.

AMARTYA KUMAR SEN. BIENESTAR, JUSTICIA Y MERCADO. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997.

AMARTYA KUMAR SEN. CHOICE OF TECHNIQUES. Basil Blackwell, Oxford, 1968.

AMARTYA KUMAR SEN. DESARROLLO Y LIBERTAD. Planeta, Bogotá, 2000.

AMARTYA KUMAR SEN. EL DERECHO A NO TENER HAMBRE. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

AMARTYA KUMAR SEN. LA DESIGUALDAD ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

AMARTYA KUMAR SEN. NUEVO EXAMEN DE LA DESIGUALDAD. Alianza Editorial, Madrid, 2000.

ANDREW C. HARVEY. FORECASTING, STRUCTURAL TIME SERIES MODELS AND THE KALMAN FILTER. Cambridge University, Cambridge, 1989.

ANDREW C. HARVEY. THE ECONOMETRIC ANALYSIS OF TIME SERIES. Philip Alan, New York, 1990.

ANDREW C. HARVEY. TIME SERIES MODELS. MIT Press, Cambridge, 1993.

ANDREW C. HARVEY, SIEM JAN KOOPMAN Y NEIL SHEPHARD. STATE SPACE AND UNOBSERVED

COMPONENT MODELS: THEORY AND APPLICATIONS. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

ANDREW C. HARVEY Y SIMON PETERS. "ESTIMATION PROCEDURES FOR STRUCTURAL TIME-SERIES MODELS" en JOURNAL OF FORECASTING. Vol. 9, No. 2. John Wiley & Sons, London, 1990.

ANDREW CECIL BRADLEY. THOMAS HILL GREEN'S PROLEGOMENA TO ETHICS. Thomas Y. Crowell, Nueva York, 1969.

ANTHONY GIDDENS. LA CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD: BASES PARA LA TEORÍA DE LA ESTRUCTURACIÓN. Amorrortu, Buenos Aires, 2011.

ANTHONY GIDDENS. LA TERCERA VÍA: LA RENOVACIÓN DE LA SOCIALDEMOCRACIA. Taurus, México, 1999.

ANTHONY GIDDENS. LA TERCERA VÍA Y SUS CRÍTICOS. Taurus, México, 2001.

ANTHONY GIDDENS Y WILL HUTTON. EN EL LÍMITE: LA VIDA EN EL CAPITALISMO GLOBAL. Tusquets, Barcelona, 2001.

ARCHIE BROWN. THE GORBACHEV FACTOR. Oxford University Press, Oxford, 1997.

ARISTÓTELES. ÉTICA NICOMAQUEA. LA POLÍTICA. Porrúa, México, 1985.

ARNOLD HARBERGER. "LA ESTIMACIÓN DE LA TASA DE RETORNO DEL CAPITAL EN COLOMBIA" en EVALUACIÓN DE PROYECTOS, OBRAS BÁSICAS DE HACIENDA PÚBLICA del INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. Capítulo VI. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1973.

ARNOLD CARL HARBERGER. "LA TASA DE RENDIMIENTO DEL CAPITAL EN COLOMBIA" en REVISTA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO. Vol. 1, No. 3. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1969.

ARSÈNE JULES ÉTIENNE JUVENEL DUPUIT. "ON THE MEASUREMENT OF THE UTILITY OF PUBLIC WORKS" en INTERNATIONAL ECONOMIC PAPERS. No. 2. MacMillan, London, 1952.

BART LOS. "A NON-PARAMETRIC METHOD TO IDENTIFY NONLINEARITIES IN GLOBAL PRODUCTIVITY CATCH-UP PERFORMANCE" en APPLIED EVOLUTIONARY ECONOMICS AND THE KNOWLEDGE-BASED ECONOMY. Edward Elgar Pub, Cheltenham, 2006.

BART LOS. "CRECIMIENTO ENDÓGENO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN UN MODELO DINÁMICO DE INSUMO-PRODUCTO" en MOMENTO ECONÓMICO. No. 114. Universidad Nacional de México (UNAM), México, 2001 [http://www.ejournal.unam.mx].

BENJAMÍN MORTON FRIEDMAN. "¿CROWDING OUT OR CROWDING IN?: THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF FINANCING GOVERNMENT DEFICITS" en BROOKINGS PAPERS ON ECONOMIC ACTIVITY. Vol. 3. Brookings Institution Press, Washington, 1978.

BENJAMÍN MORTON FRIEDMAN. IMPLICATIONS OF INCREASING CORPORATE INDEBTEDNESS FOR MONETARY POLICY. Group of Thirty, New York, 1990.

BENJAMÍN MORTON FRIEDMAN, JONAS AGELL Y MATS PERSSON. DOES DEBT MANAGEMENT MATTER? Oxford University Press, New York, 1992.

BERNARD BOSANQUET. HISTORIA DE LA ESTÉTICA. Nova, Buenos Aires, 1940.

BERNARD BOSANQUET. THE PHILOSOPHICAL THEORY OF THE STATE. MacMillan, London, 1899.

BERNARD BOSANQUET. THE PRINCIPLE OF INDIVIDUALITY AND VALUE. MacMillan, London, 1912.

BERNARD BOSANQUET. THE VALUE AND DESTINY OF THE INDIVIDUAL. MacMillan, London, 1913.

BORIS KAGARLITSKY. FAREWELL PERESTROIKA: A SOVIET CHRONICLE. Paperback, New York, 1990.

CALESTOUS JUMA. THE NEW HARVEST: AGRICULTURAL INNOVATION IN AFRICA. Oxford

University Press, New York, 2011.

CARLOS POMBO. "PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL EN COLOMBIA: UNA APLICACIÓN DE NÚMEROS ÍNDICES" en REVISTA DE ECONOMÍA. Vol. 2, No. 1. Universidad del Rosario, Bogotá, 1999.

CHARLES E. MCLURE. "INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN COLOMBIA" en PROPUESTA DE UNA REFORMA FISCAL PARA COLOMBIA de MCLURE Y GILLIS. Banco de la República, Bogotá, 1974.

CLAIG BURNSIDE. FISCAL SUSTAINABILITY IN THEORY AND PRACTICE: A HANDBOOK. World Bank, Washington, 2005.

CLAIG BURNSIDE, KLAUS SCHMIDT HEBBEL Y LUIS SERVÉN. "SAVING IN MEXICO: THE NATIONAL AND INTERNATIONAL EVIDENCE" en REVISTA ECONOMÍA MEXICANA. Vol. 8, No. 2. UNAM-CIDE, México, 1999.

COLIN GRANT CLARK. CONDICIONES DEL PROGRESO ECONÓMICO. Madrid, Alianza, 1972 [COLIN GRANT CLARK. THE CONDITIONS OF ECONOMIC PROGRESS. MacMillan, London, 1940].

COLIN GRANT CLARK. "DANGER SIGNAL IN THE UNITED STATE" en THE FINANCIAL TIMES. London, 17 Marzo de 1954.

COLIN GRANT CLARK. "DANGER SIGNS OF AN AMERICAN SLUMP" en MANCHESTER GUARDIAN WEEKLY. Manchester, 17 and 19 November de 1953.

COLIN GRANT CLARK. "DANGER SIGNS OF SLUMP: THE LESSON OF 1929" en MANCHESTER GUARDIAN WEEKLY. Manchester, 17 November de 1953.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "GESTIÓN FISCAL". No. 7. CGR, Bogotá, julio de 2001.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME DEL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE 2001-2002. CGR, Bogotá, 2002.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. INFORME SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y EL TESORO: VIGENCIAS 1999-2016. CGR, Bogotá, 1999-2016.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "REASIGNACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA: PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS". CGR, Bogotá, agosto de 2002.

DALE WELDEAU JORGENSON. "CAPITAL THEORY AND INVESTMENT BEHAVIOUR" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 53, No. 2. American Economic Association, Pittsburgh, 1963.

DALE WELDEAU JORGENSON, FRANK M. GOLLOP Y BARBARA M. FRAUMENI. PRODUCTIVITY AND UNITED STATE ECONOMIC GROWTH. Harvard University Press, Cambridge, 1987.

DALE WELDEAU JORGENSON, MUN S. HO Y KEVIN J. STIROH. PRODUCTIVITY: INFORMATION TECHNOLOGY AND THE AMERICAN GROWTH RESURGENCE. MIT Press, Cambridge, 2005.

DALE WELDEAU JORGENSON Y KUN-YOUNG YUN. EFFICIENT TAXATION OF INCOME. Harvard University Cambridge, 2002.

DALE WELDEAU JORGENSON Y KUN-YOUNG YUN. LIFTING THE BURDEN: TAX REFORM, THE COST OF CAPITAL, AND U.S. ECONOMIC GROWTH. MIT Press, Cambridge, 2001.

DALE WELDEAU JORGENSON Y RALPH LANDAU. TECHNOLOGY AND CAPITAL FORMATION. MIT Press, Cambridge, 1989.

DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973.

DENNIS MUELLER C. THE POLITICAL ECONOMY OF GROWTH. Yale University Press, New York, 1983.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS en ARCHIVOS DE ECONOMÍA". Documento 140. DNP, Bogotá, noviembre de 2000.

DIANA RUIZ BENAVIDES, GERARDO VIÑA VIZCAINO, JUAN DAVID BARBOSA MARIÑO Y ÁLVARO PRADA LEMUS. "EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LOS BENEFICIOS

TRIBUTARIOS PARA LA GESTIÓN E INVERSIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA" en POLÍTICA FISCAL Y MEDIO AMBIENTE: BASES PARA UNA AGENDA COMÚN. Capítulo VII. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

DIEGO OLIVEROS. LA TERCERA VÍA COMO LA APUESTA FUNDAMENTAL DEL PRESIDENTE SANTO en OPINIÓN [http://www.pulzo.com].

EDMUND PHELPS. THE GOAL OF ECONOMICS GROWTH. Norton, New York, 1969.

EDUARD BERNSTEIN. LAS PREMISAS DEL SOCIALISMO Y LAS TAREAS DE LA SOCIALDEMOCRACIA. PROBLEMAS DEL SOCIALISMO. EL REVISIONISMO EN LA SOCIALDEMOCRACIA. Siglo XXI, México, 1982.

EDWARD PALMER THOMPSON. COSTUMBRES EN COMÚN: ESTUDIOS EN LA CULTURA POPULAR TRADICIONAL. Crítica-Grijalvo, Barcelona, 2000.

EDWARD PALMER THOMPSON. TRADICIÓN, REVUELTA Y CONSCIENCIA DE CLASE: ESTUDIO SOBRE CRISIS DE LA SOCIEDAD PREINDUSTRIAL. Crítica-Grijalvo, Barcelona, 1979.

ENRIQUE LOW MURTRA. COMENTARIOS al artículo "LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES" de MARIO BRODERSON. en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA - POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN. Secretaría de la OEA, Washington, 1978.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995.

ERIK DIETZENBACHER Y MICHAEL L. LAHR. WASSILY LEONTIEF AND INPUT-OUTPUT ECONOMICS. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

EVSEY DAVID DOMAR. "CAPITAL EXPANSION, RATE OF GROWTH AND EMPLYMENT" en ECONOMETRICA. Vol. 14, No. 2. Universidad de Chicago, Chicago, 1946.

EVSEY DAVID DOMAR. ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH. Oxford University Press, New York, 1957.

EVSEY DAVID DOMAR. "EXPANSIÓN Y EMPLEO" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MÜELLER. Continental, Barcelona, 1974 [EVSEY DAVID DOMAR. "EXPANSION AND EMPLOYMENT" en THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW, Vol. 37, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1947].

EVSEY DAVID DOMAR. "THE BURDEN OF THE DEBT AND THE NATIONAL INCOME" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 34, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1944.

FABIO SÁNCHEZ TORRES, JORGE IVÁN RODRÍGUEZ Y JAIRO NÚÑEZ MÉNDEZ. EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS GLOBAL Y SECTORIAL en ARCHIVOS DE MACROECONOMÍA. No. 50. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996 [www.dnp.gov.co].

FERDINAND LASSALLE. DAS SYSTEM DER ERWORBENEN RECHTE: EINE VERSÖHNUNG DES POSITIVEN RECHTS UND DER RECHTSPHILOSOPHIE. F. A. Brockhaus, Leipzig, 1861.

FERDINAND LASSALLE. ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?. Ariel, Barcelona, 2004 [http://www.antorcha.net].

FERDINAND LASSALLE. WHAT IS CAPITAL?. New York Labor News Co., New York, 1921.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y ENZO FALETTO. DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA. Siglo XXI, Buenos Aires, 1977.

FRANCESCO GIAVAZZI, TULLIO JAPELLI Y MARCO PAGANO. SEARCHING FOR NON-LINEAR EFFECTS OF FISCAL POLICY: EVIDENCE FROM INDUSTRIAL AND DEVELOPING

COUNTRIES en EUROPEAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 44, No.7. Elsevier, Amsterdam, 2000.

FRANCISCO ZAMORA. INTRODUCCIÓN A LA DINÁMICA ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

FRANCISCO ZAMORA. INTRODUCCIÓN A LA MICRO Y MACRO DINÁMICA ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

FRANCISCO ZAMORA. TRATADO DE TEORÍA ECONÓMICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

FRANZ OPPENHEIMER. EL ESTADO: SU HISTORIA Y EVOLUCIÓN DESDE UN PUNTO DE VISTA SOCIOLÓGICO. Unión Editorial, Madrid, 2014.

FRANZ OPPENHEIMER. L'ÉCONOMIE PURE ET L'ÉCONOMIE POLITIQUE. Giard & Brière, Paris, 1914.

FRANZ OPPENHEIMER. SYSTEM DER SOZIOLOGIE. Fischer, Jena, 1926.

GENE M. GLOSSMAN Y ELHANAN HELPMAN. "COMPARATIVE ADVANTAGE AND LONG RUN GROWTH" en AMERICAN ECONOMIC REVIEW. No. 80, No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 1990.

GENE M. GLOSSMAN Y ELHANAN HELPMAN. "QUALITY LADDERS IN THE THEORY OF GROWTH" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Vol. 58, No. 193. Oxford University Press, London, 1991.

GEORGE EDWARD PELHAM BOX, STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "ANALYSIS AND MODELING OF SEASONAL TIME SERIES" en SEASONAL ANALYSIS OF ECONOMIC TIME SERIES de ARNOLD ZELLNER. U.S. D. Commerce - Bureau of Census, Washington, 1978.

GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. "A CANONICAL ANALYSIS OF MULTIPLE TIME SERIES" en BIOMETRIKA. Vol. 64, No. 2. Oxford University Press, Oxford, 1977.

GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. BAYESIAN INFERENCE IN STATISTICAL ANALYSIS. Addison-Wesley, Reading Massachusetts, 1973.

GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GEORGE C. TIAO. "INTERVENTION ANALYSIS WITH APPLICATIONS TO ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL PROBLEMS" en JOURNAL OF THE AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION. Vol. 70, No. 349. American Statistical Association, Alexandria, 1975.

GEORGE EDWARD PELHAM BOX Y GWILYM MEIRION JENKINS. TIME SERIES ANALYSIS, FORECASTING AND CONTROL. Holden-Day, San Francisco, 1970.

HARALD HAGEMANN, MICHAEL A. LEDESMANN Y ROBERTO SCAZZIERI. THE ECONOMICS OF STRUCTURAL CHANGE: INTERNATIONAL LIBRARY OF CRITICAL WRITINGS IN ECONOMICS. Edward Elgar Pub, Cheltenham, 2003.

HENRY ROY FORBES HARROD. "DOMAR Y LA DINÁMICA ECONÓMICA" en LECTURAS DE MACROECONOMÍA de MAX GERHARD MÜELLER. Continental, Barcelona, 1974. [HENRY ROY FORBES HARROD. "DOMAR AND DYNAMIC ECONOMICS" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 69. Royal Economic Society, London, 1959].

HENRY ROY FORBES HARROD. "ESAYO DE TEORÍA DINÁMICA" en LECTURAS SOBRE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL DESARROLLO de LUIS A. ROJO DUQUE. Gredos, Madrid, 1966. [HENRY ROY FORBES HARROD. "AN ESSAY IN DYNAMIC THEORY" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 49, No. 193. Royal Economic Society, London, 1939].

HENRY ROY FORBES HARROD. INTERNATIONAL ECONOMICS. Cambridge University Press, Cambridge, 1933.

HENRY ROY FORBES HARROD. LA VIDA DE JOHN M. KEYNES. Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

HENRY ROY FORBES HARROD. "THE EXPANSION OF CREDIT IN AN ADVANCING COMMUNITY"

en ECONOMICA. Vol. 1, No. 3. MacMillan, London, 1952.

HENRY ROY FORBES HARROD. TOWARDS A DYNAMIC ECONOMICS. MacMillan, London, 1948.

HERBERT MARCUSE. EL FINAL DE LA UTOPÍA. Ariel, Barcelona, 1981.

HERBERT MARCUSE. EL HOMBRE UNIDIMENSIONAL: ENSAYO SOBRE LA IDEOLOGÍA DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL AVANZADA. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1993.

HERBERT MARCUSE. EROS Y CIVILIZACIÓN. Ariel, Barcelona, 1989.

HERBERT MARCUSE. PARA UNA TEORÍA CRÍTICA DE LA SOCIEDAD: ENSAYOS. Tiempo Nuevo, Caracas, 1971.

HERBERT MARCUSE. PSICOANÁLISIS Y POLÍTICA. Península, Barcelona, 1970.

HERBERT MARCUSE. SOVIET MARXISM: A CRITICAL ANALYSIS. Penguin, Brantford, 1971.

HERNANDO DE SOTO. EL OTRO SENDERO. Oveja Negra, Bogotá, 1987.

HIROKI TSURUMI. "NONLINEAR TWO-STAGE LEAST SQUARE ESTIMATION OF CES PRODUCTION FUNCTIONS APPLIED TO THE CANADIAN MANUFACTURING INDUSTRIES, 1926-1939, 1946-1967" en REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS. Vol. 52, No. 2. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1970.

HOLLIS BURNLEY CHENERY. CAMBIO ESTRUCTURAL Y POLÍTICA DE DESARROLLO. Tecnos, Madrid, 1980.

HOLLIS BURNLEY CHENERY. INTERINDURSTRY ECONOMICS. John Wiley & Sons, New York, 1977.

HOLLIS BURNLEY CHENERY. STRUCTURAL CHANGE AND DEVELONMENT POLICY. Oxford University Press, London, 1979.

HOLLIS BURNLEY CHENERY Y MOSES SYRQUIN. LA ESTRUCTURA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. Tecnos, Madrid, 1978.

HOLLIS BURNLEY CHENERY Y MOSES SYRQUIN. PATTERNS OF DEVELOPMENT, 1950-1970. Oxford University Press, London, 1975.

HOLLIS BURNLEY CHENERY Y THIRUKODIKAVAL NILAKANTA SRINIVASAN. HANDBOOK OF DEVELOPMENT ECONOMICS. Elsevier Sciences Publishers, New York, 1988-1989. Vols. 1 y 2.

HUMBERTO J. LÓPEZ, KLAUS SCHMIDT-HEBBEL Y LUIS SERVÉN. HOW EFFECTIVE IS FISCAL POLICY IN RAISING NATIONAL SAVING? en REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS. Vol. 82, No. 2. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2000.

IAN DOUGLAS CARRUTHERS Y COLIN GRANT CLARK. THE ECONOMICS OF IRRIGATION. Liverpool University Press, Liverpool, 1981.

ISAÍAS COVARRUBIAS. "CONVERGENCIA ECONÓMICA: UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE AMÉRICA LATINA" en REVISTA CIENTÍFICA COMPENDIUM. Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, Barquisimeto, 2002.

ISRAEL FAINBOIM YAKER Y JORGE BUSTAMANTE ROLDÁN. "LA INVERSIÓN Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN COLOMBIA" en REFLEXIONES SOBRE LA INDUSTRIA COLOMBIANA. FESCOL, Bogotá, 1991.

JAMES DOUGLAS HAMILTON. "A NEW APPROACH TO THE ECONOMIC ANALYSIS OF NO STATIONARY TIME SERIES AND THE BUSINESS CYCLE" en ECONOMETRICA. Vol. 57, No. 2. Universidad de Chicago, Chicago, 1989.

JAMES DOUGLAS HAMILTON. "STATE-SPACE MODELS" en HANDBOOK OF ECONOMETRICS de ROBERT F. ENGLE Y DANIEL L. MCFADDEN. Vol. 4, chapter 50. Elsevier, Amsterdam, 1994.

JAMES DOUGLAS HAMILTON. TIME SERIES ANALYSIS. Princeton University Press, New Jersey, 1994.

JAMES DOUGLAS HAMILTON Y GABRIEL PÉREZ-QUIRÓS. "¿WHAT DO THE LEADING INDICATORS LEAD?" en JOURNAL OF BUSINESS. Vol. 69, No. 1. University of Chicago Press,

Chicago, 1996.

JAMES MARTIN CYPHER. "CRISIS TENDENCIES OF THE 1990S: CONSTRAINTS ON THE IDEOLOGY OF GLOBALIZATION?" en SEMINARIO INTERNACIONAL: "GLOBALIZACIÓN, INSERCIÓN DE MÉXICO Y ALTERNATIVAS INCLUYENTES PARA EL SIGLO XXI". México 13-15 de 1999. IIEC, UNAM, CRIM, UNAM y UAM-I, México, 1999 [http://www.redcelsofurtado.edu.mx].

JAMES MARTIN CYPHER Y JAMES L. DIETZ. "STATIC AND DYNAMIC COMPARATIVE ADVANTAGE: MULTI-PERIOD ANALYSIS WITH DECLINING TERMS OF TRADE" en JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES. Vol. 32, No. 2. Myron Sharpe, Association for Evolutionary Economics, New York, 1998.

JAMES MARTIN CYPHER Y JAMES L. DIETZ. THE PROCESS OF ECONOMIC DEVELOPMENT THEORY: INSTITUTIONS, APPLICATIONSAND EVIDENCE. Routledge, London, 1997.

JOHAN HENRYK AKERMAN. DAS PROBLEM DER SOZIALÖKONOMISCHEN SYNTHESE. Gleerup, Lund, 1938.

JOHAN HENRYK AKERMAN. ESTRUCTURAS Y CICLOS ECONÓMICOS. Aguilar, Madrid, 1962.

JOHAN HENRYK AKERMAN. TEORÍA DEL INDUSTRIALISMO. Técnos, Madrid, 1968.

JOHN KENNETH GALBRAITH. EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL. Planeta-Agostini, Barcelona, 1986.

JOHN KENNETH GALBRAITH. ENSAYOS SOBRE LA PERSUASIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA. Ariel, Barcelona, 1986.

JOHN KENNETH GALBRAITH. HISTORIA DE LA ECONOMÍA. Ariel, Barcelona, 1989.

JOHN KENNETH GALBRAITH. LA ANATOMÍA DEL PODER. Plaza y Janes, Barcelona, 1984.

JOHN KENNETH GALBRAITH. LA CULTURA DE LA SATISFACCIÓN: LOS IMPUESTOS, PARA QUÉ?, QUIENES SON LOS BENEFICIARIOS? Ariel, Barcelona, 1992.

JOHN KENNETH GALBRAITH. LA ERA DE LA INCERTIDUMBRE. Plaza y Janes, Barcelona, 1981.

JOHN KENNETH GALBRAITH. LA SOCIEDAD OPULENTA. Ariel, Barcelona, 2004.

JOHN KENNETH GALBRAITH. NACIONES RICAS, NACIONES POBRES: ENSAYOS SOBRE LA PERSUASIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA. Ariel, Barcelona, 1986.

JOHN KENNETH GALBRAITH. UNA SOCIEDAD MEJOR. Crítica, Barcelona, 1996.

JOHN MAYNARD KEYNES. CRÍTICA A LA ECONOMÍA CLÁSICA. Ariel, Barcelona, 1982.

JOHN MAYNARD KEYNES. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ. Crítica - Grijalbo, Barcelona, 1987.

JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JOHN RICHARD HICKS. CAPITAL AND GROWTH. Clarendon, Oxford, 1965.

JOHN RICHARD HICKS. ECONOMIC PERSPECTIVES. Clarendon, Oxford, 1976.

JOHN RICHARD HICKS. THEORY OF WAGES. MacMillan, London, 1935.

JOHN RICHARD HICKS. UNA APORTACIÓN A LA TEORÍA DEL CICLO ECONÓMICO. Aguilar, Madrid, 1958 [JOHN RICHARD HICKS. A CONTRIBUTION TO THE THEORY OF THE TRADE CYCLE. Clarendon, Oxford, 1958].

JOHN STUART MILL. PRINCIPIOS DE ECONOMIA POLÍTICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1978 [JOHN STUART MILL. PRINCIPLES OF POLITICAL ECONOMY. Longmans Green & Co., London, 1921].

JOHN STUART MILL. SOBRE LA LIBERTAD. Alianza, Madrid, 1994.

JOSÉ MONDÉJAR JIMÉNEZ. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA COYUNTURA ECONÓMICA: UNA APLICACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN EN EL ESPACIO DE ESTADOS DE SERIES TEMPORALES MÚLTIPLES. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007.

JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. BUSINESS CYCLES: A THEORETICAL, HISTORICAL AND STATISTICAL, ANALYSIS OF THE CAPITALIST PROCESS. McGraw-Hill, New York, 1939.

JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. CAPITALISMO, SOCIALISMO Y DEMOCRACIA. Aguilar, Madrid, 1971.

JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO. Ariel, Barcelona, 1971.

JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. TEORÍA DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO: UNA INVESTIGACIÓN SOBRE GANANCIAS, CRÉDITO, INTERÉS Y CICLO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

JOSEPH ALOIS SCHUMPETER. "THEORETICAL PROBLEMS OF ECONOMIC GROWTH" en THE JOURNAL OF ECONOMIC HISTORY. Vol. 7, Supplement S1. Economic History Association, Tucson, 1947.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. CAÍDA LIBRE: EL LIBRE MERCADO Y EL HUNDIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2006.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. COMERCIO JUSTO PARA TODOS. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2008.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. CÓMO HACER QUE FUNCIONE LA GLOBALIZACIÓN?. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2006.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. EL MALESTAR DE LA GLOBALIZACIÓN. Taurus, Bogotá, 2002.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. EL PRECIO DE LA DESIGUALDAD: EL 1% DE LA POBLACIÓN TIENE LO QUE EL 99% NECESITA. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2012.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO. Antonio Bosch, Barcelona, 2000.

JOSEPH EUGENE STIGLITZ. LOS FELICES NOVENTA. Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara, Buenos Aires, 2003.

JUAN RICARDO ORTEGA, GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE, GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ, CAROLINA SOTO, SERGIO PRADA Y JUAN MAURICIO RAMÍREZ. "INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS" en PLANEACIÓN Y DESARROLLO. Documento 140. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2000 [www.dnp.gov.co].

JUAN RICARDO PERILLA JIMÉNEZ. "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA MEDICIÓN DEL ACERVO DE CAPITAL EN COLOMBIA Y SU IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO" en ARCHIVOS DE MACROECONOMÍA. No. 371. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2010 [www.dnp.gov.co].

KARL JOHANN KAUTSKY. DER DENKER UND KDMPFER. Wiener Volksbuchhandlung, Vienna, 1924.

KARL JOHANN KAUTSKY. DIE NEUE ZEIT. Vol. 38. I. H. W. Dietz, Stuttgart, 1891.

KARL JOHANN KAUTSKY. EL CRISTIANISMO: SUS ORÍGENES Y FUNDAMENTOS. Círculo Latino, Barcelona, 2006.

KARL MARX. CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970.

KARL MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

KARL MARX. HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

KARL POLANYI. COMERCIO Y MERCADO EN LOS IMPERIOS ANTIGUOS. Labor, Barcelona, 1976.

KARL POLANYI. EL SUSTENTO DEL HOMBRE. Mondadori, Barcelona, 1994.

KARL POLANYI. LA GRAN TRANSFORMACIÓN: CRITICA DEL LIBERALISMO ECONÓMICO. La Piqueta, Madrid, 1989.

LAURENCE JACOB KOTLIKOFF. "ECONOMIC IMPACT OF DEFICIT FINANCING" en STAFF PAPPERS. Vol. 31, No. 3. International Monetary Fund, Washington, 1984.

LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. DEMOCRACY AND REACTION. T. Fisher Unwin, London, 1904.

LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. LIBERALISMO. Editorial Labor. Barcelona, Buenos Aires, 1927.

LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. SOCIAL EVOLUTION AND POLITICAL THEORY. Columbia University Press, New York, 1911.

LEONARD TRELAWNY HOBHOUSE. THE ELEMENTS OF SOCIAL JUSTICE. Henry Holt & co., New York, 1922.

LUDWIG ERHARD Y ALFRED MÜLLER-ARMACK. "LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO MODELO INTERNACIONAL" en UNA MIRADA A LA TEORÍA, A LOS MODELOS ECONÓMICOS Y A LA ECONOMÍA SOCIAL DEL MERCADO: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA BOLIVIA. Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2011.

LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. CRÍTICA DE INTERVENCIONISMO: EL MITO DE LA TERCERA VÍA. Unión editorial, Madrid, 2001.

LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. GOBIERNO OMNIPOTENTE: EN NOMBRE DEL ESTADO. Unión editorial, Madrid, 2002.

LUDWIG HEINRICH EDLER VON MISES. TEORÍA DEL DINERO Y DEL CRÉDITO. Unión editorial, Madrid, 1912.

LUIGI LODOVICO PASINETTI. APORTACIONES A LA TEORÍA DE LA PRODUCCIÓN CONJUNTA. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1986.

LUIGI LODOVICO PASINETTI. CAMBIO ESTRUCTURAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. Pirámide, Madrid, 1985 [LUIGI LODOVICO PASINETTI. STRUCTURAL CHANGE AND ECONOMIC GROWTH. Cambridge University Press, Cambridge, 1981].

LUIGI LODOVICO PASINETTI. "CAUSALITÁ E INTERDIPENDENZA NELL'ANALISI ECONOMETRICA E NELLA TEORIA ECONÓMICA" en ANNUARIO DELL'UNIVERSITÁ CATTOLICA DEL S. CUORE. Vita & Pensiero, Milan, 1965.

LUIGI LODOVICO PASINETTI. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA. Alianza Editorial, Madrid, 1978.

LUIGI LODOVICO PASINETTI. LECTURES ON THE THEORY OF PRODUCTION. MacMillan, Londres, 1977.

LUIGI LODOVICO PASINETTI. KEYNES AND THE CAMBRIDGE KEYNESIANS: A REVOLUTION IN ECONOMICS TO BE ACCOMPLISHED. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

LUIGI LODOVICO PASINETTI. STRUCTURAL ECONOMIC DYNAMICS: A THEORY OF THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF HUMAN LEARNING. Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

LUIGI LODOVICO PASINETTI. "THEORY OF VALUE - A SOURCE OF ALTERNATIVE PARADIGMS IN ECONOMIC ANALYSIS" en FOUNDATIONS OF ECONOMICS - STRUCTURES OF INQUIRY AND ECONOMIC THEORY de MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. Basil Blackwell, Oxford, 1985.

LYLE D. BROEMELING. BAYESIAN ANALYSIS OF LINEAR MODELS. Marcel Dekker, Nueva York, 1985.

LYLE D. BROEMELING. STRUCTURAL CHANGE AND TIME SERIES ANALYSIS. Springer Berlin Heidelberg, 1989.

LYLE D. BROEMELING E HIROKI TSURUMI. ECONOMETRICS AND STRUCTURAL CHANGE. Marcel Dekker, New York, 1987.

LYLE D. BROEMELING Y SAMIR SHAARAWY. "A BAYESIAN ANALYSIS OF TIME SERIES" en BAYESIAN INFERENCE AND DECISION TECHNIQUES: ESSAYS IN HONOR OF BRUNO DE FINETTI de PREM K. GOEL Y ARNOLD ZELLNER. Elsevier, Amsterdam, 1986.

LYLE D. BROEMELING Y SAMIR SHAARAWY. "TIME SERIES: A BAYESIAN ANALYSIS IN THE

TIME DOMAIN" en BAYESIAN ANALYSIS OF TIME SERIES AND DYNAMIC MODELS de JAMES C. SPALL. Marcel Dekker, New York, 1988.

MALCOLM GILLIS Y CHARLES E. MCLURE. LA REFORMA TRIBUTARIA COLOMBIANA DE 1974. Banco Popular, Bogotá, 1977.

MARÍA INÉS AGUDELO VALENCIA. "COMPATIBILIZACIÓN DE LAS DOS FUENTES DE AHORRO Y LA INVERSIÓN: CREACIÓN DE NUEVAS SERIES" en ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA del BANCO DE LA REPÚBLICA. No. 19. Banco de la República, Bogotá, 1991.

MARIO BLEJER Y MOHSIN KHAN. GOVERNMENT POLICY AND PRIVATE INVESTMENT IN DEVELOPING COUNTRIES en STAFF PAPERS. Vol. 31, No. 2. International Monetary Fund (IMF), Washington, 1984.

MARIO BRODERSON. "LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO DETERMINANTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA - POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. III CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN. Secretaría de la OEA, Washington, 1978.

MARSHALL GOLDMAN. WHAT WENT WRONG WITH PERESTROIKA? Norton, New York, 1992.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Y ESPERANZA HOYOS DE ORDÓÑEZ. DICCIONARIO TÉCNICO CONTABLE DE COLOMBIA. LEGIS, Bogotá, 1998.

MASANAO AOKI. NOTES ON ECONOMIC TIME SERIES ANALYSIS: SYSTEM THEORETIC APPROACH. Springer-Verlag, Heidelberg, 1983.

MASANAO AOKI. STATE SPACE MODELING OF TIME SERIES. Springer-Verlag, New York, 1990.

MASANAO AOKI Y ARTHUR M. HAVENNER. "STATE SPACE MODELING OF MULTIPLE TIME SERIES" en ECONOMETRICS REVIEWS. Vol. 10, No. 1. Esfandiar Maasoumi, London, 1991.

MAURO BARANZINI. ADVANCES IN ECONOMIC THEORY. Basil Blackwell, Oxford, 1982.

MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. FOUNDATIONS OF ECONOMICS. Blackwell, New York, 1986.

MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. THE ECONOMIC THEORY OF STRUCTURE AND CHANGE. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. STRUTTURA E EVOLUZIONE DELLE ECONOMIE INDUSTRIALI: I FATTI E LE INTERPRETAZIONI. Pantarei, Lugano, 1982.

MICHAEL A. LEDESMANN. "CONCEPTIONS OF THECNOLOGY AND THE PRODUCTION PROCESS" en FOUNDATIONS OF ECONOMICS de MAURO BARANZINI Y ROBERTO SCAZZIERI. Blackwell, New York, 1986.

MICHAEL A. LEDESMANN Y ROBERTO SCAZZIERI. PRODUCTION AND ECONOMIC DYNAMICS. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

MICHAEL SPENCE. LA CONVERGENCIA INEVITABLE: EL FUTURO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL MUNDO A VARIAS VELOCIDADES. Tauro & Prisa ediciones, Madrid, 2012.

MICHAL KALECKY. STUDIES IN ECONOMIC DINAMIC. George Allen & Unwin, London, 1943.

MICHAL KALECKY. THEORY OF ECONOMIC DINAMIC. George Allen & Unwin, London, 1954.

MIJAÍL SERGÉYEVICH GORBACHOV. LA PERESTROIKA. Plaza & Janes, Barcelona, 1987.

MIJAÍL SERGÉYEVICH GORBACHOV. UN PASO REAL HACIA UN DESARME REAL. Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú, 1987.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. "INCENTIVOS TRIBUTARIOS" en PRESENTACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES, SECTORIAL Y URBANA. Min-Ambiente, Bogotá, 2013. [www.andi.com.co].

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. "INVERTIR EN EL MEDIO AMBIENTE SÍ PAGA: INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA INVERSIÓN AMBIENTAL

EN COLOMBIA" en PRESENTACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES, SECTORIAL Y URBANA. Min-Ambiente, Bogotá, 2008. [http://responsabilidadintegral.org].

NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN. "NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN SOBRE SI MISMO" en GRANDES ECONOMISTAS DE HOY: EL TESTIMONIO VIVO Y LA VISIÓN DEL MUNDO DE LOS GRANDES ECONOMISTAS DE HOY de MICHAEL SZENBERG. Debate, Madrid, 1994.

NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN. "PROCESS IN FARMING VS PROCESS IN MANUFACTURING: A PROBLEM OF BALANCED DEVELOPMENT" en ECONOMIC PROBLEMS OF AGRICULTURE IN INDUSTRIAL SOCIETIES: PROCEEDINGS OF A CONFERENCE HELD BY THE INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION de UGO PAPI Y CHARLES NUNN. IEA-McMillan, London, 1969.

NICHOLAS GEORGESCUS-ROEGEN. THE ENTROPY LAW AND THE ECONOMIC PROCESS. Harvard University Press, Cambridge, 1971.

NICHOLAS KALDOR. "A MODEL OF ECONOMIC GROWTH" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 67, No. 268. Royal Economic Society, London, 1957.

NICHOLAS KALDOR. "A MODEL OF THE TRADE CYCLE" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 50, No. 197. Royal Economic Society, London, 1940.

NICHOLAS KALDOR. "CAPITAL ACCUMULATION AND ECONOMIC GROWTH" en THE THEORY OF CAPITAL de FRIEDRICH AUGUST LUTZ Y DOUGLAS CHALMERS HAGUE. MacMillan, London, 1961.

NICHOLAS KALDOR. "EL PAPEL DE LA TRIBUTACIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS DE LA POLÍTICA FISCAL. Programa conjunto de tributación OEA-BID. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, 1969.

NICHOLAS KALDOR. ENSAYOS SOBRE EL VALOR Y LA DISTRIBUCIÓN. Tecnos, Madrid, 1973.

NICHOLAS KALDOR. "THE RELATION OF ECONOMIC GROWTH AND CYCLICAL FLUCTUATIONS" en ECONOMIC JOURNAL. Vol. 64, No. 253. Royal Economic Society, London, 1954.

NORMAN CLARK. LONG-RUN ECONOMIC GROWTH: LONG-RUN ECONOMICS. Frances Printer, London, 1987.

NORMAN CLARK Y CALESTOUS JUMA. LONG-RUN ECONOMICS: AN EVOLUTIONARY APPROACH TO ECONOMIC GROWTH. Frances Printer, London, 1987.

PAUL MICHAEL ROMER. "EL CAMBIO TECNOLÓGICO ENDÓGENO" en EL TRIMESTRE ECONÓMICO. Vol. 58, No. 3. Publicación No. 231. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

PAUL MICHAEL ROMER. "HUMAN CAPITAL AND GROWTH: THEORY AND EVIDENCE" en NBER WORKING PAPER SERIES. No. 3173. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. Vol. 32, No. 1. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989.

PAUL MICHAEL ROMER. "INCREASING RETURNS AND LONG-RUN GROWTH" en JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 94, No. 5. Universidad de Chicago, Chicago, 1986.

PAUL MICHAEL ROMER. "INCREASING RETURNS AND NEW DEVELOPMENTS IN THE THEORY OF GROWTH" en NBER WORKING PAPER SERIES. No. 3098. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989.

PAUL MICHAEL ROMER. "THE ORIGINS OF ENDOGENOUS GROWTH" en JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES. Vol. 8, No. 1. American Economic Association, Pittsburgh, 1994.

PERE MIR ARTIGUES Y JOSEP GONZÁLEZ CALVERT. "EL MODELO DE FLUJOS Y FONDOS Y LA ESCALA DE PROCESOS PRODUCTIVOS" en INVESTIGACIÓN ECONÓMICA. Vol. 66, No. 259. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía, México, 2007 [http://www.redalyc.org].

PHILIPPE AGHION, PETER HOWITT Y CECILIA GARCÍA-PEÑALOSA. ENDOGENOUS GROWTH

THEORY. MIT, Cambridge, 1998.

PHILIPPE AGHION, UFUK AKCIGIT Y PETER HOWITT. WHAT DO WE LEARN FROM SCHUMPETERIAN GROWTH THEORY? Disponible en: [http://scholar.harvard.edu].

PIERO SRAFFA. PRODUCCIÓN DE MERCANCÍAS POR MEDIO DE MERCANCÍAS. Oikos-Tau, Barcelona, 1960. [PIERO SRAFFA. PRODUCTION OF COMMODITIES BY MEANS OF COMMODITIES. Cambridge University Press, Cambridge, 1960].

RALF ÖSTERMARK Y MASANAO AOKI. "TIME SERIES EVIDENCE OF IMPACTS OF THE US ECONOMY ON THE SCANDINAVIAN ECONOMY" en IFAC WORKSHOP ON ECONOMIC TIMER SERIES ANALYSIS AND SYSTEM IDENTIFICATION. Series A372. Åbo Akademi University, Nationalekonomiska institutionen, Vienna, 1992.

RAMÓN TRIAS I FARGAS. ¿ENTRE EL CAPITALISMO Y EL COMUNISMO, UN TERCER CAMINO?, Prólogo del libro ECONOMÍA DIRIGIDA Y ECONOMÍA DE MERCADO de ALFRED MÜLLER-ARMACK. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963.

RAÚL PREBISCH. CAPITALISMO PERIFÉRICO, CRISIS Y TRANSFORMACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

RAÚL PREBISCH. INTRODUCCION A KEYNES. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

RAÚL PREBISCH. NUEVA POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

RAÚL PREBISCH. OBRAS ESCOGIDAS. Plaza & Janes, Bogotá, 1983.

RAÚL PREBISCH. TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO LA GRAN TAREA DE AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

RAYMOND ARON. DIX-HUIT LEÇONS SUR LA SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE. Gallimard, París, 1962.

RAYMOND ARON. ENSAYO SOBRE LAS LIBERTADES. Alianza Editorial, Buenos Aires, 2007.

RAYMOND ARON. LA LUTTE DES CLASSES: NOUVELLES LEÇONS SUR LES SOCIÉTÉS INDUSTRIELLES. Gallimard, París, 1981.

ROBERT B. EKELUND. THE ECONOMIST DUPUIT ON THEORY, INSTITUTIONS AND POLICY: FIRST OF THE MODERNS? en HISTORY OF POLITICAL ECONOMY. Vol. 32, No. 1. Johns Hopkins University Press & Milton S. Eisenhower Library, Baltimore, 2000.

ROBERT EMERSON LUCAS, JR. "ON THE MECHANICS OF ECONOMIC DEVELOPMENT" en JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS. Vol. 22, No. 1. North Holland Publishing, Amsterdam, 1988.

ROBERT EMERSON LUCAS JR. "OPTIMAL INVESTMENT WITH RATIONAL EXPECTATIONS" en RATIONAL EXPECTATIONS AND ECONOMETRIC PRACTICE de ROBERT EMERSON LUCAS JR. Y THOMAS JOHN SARGENT. George Allen & Unwin, London, 1981.

ROBERT EMERSON LUCAS JR. STUDIES IN BUSINESS CYCLE THEORY. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1981.

ROBERT JOSEPH BARRO. DETERMINANTS OF ECONOMIC GROWTH: A CROSS COUNTRY EMPIRICAL STUDY. Cambridge, MIT Press, 1997.

ROBERT JOSEPH BARRO. "ECONOMIC GROWTH IN A CROSS SECTION OF COUNTRIES" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 106. No. 2. Oxford Journals, Oxford, 1991.

ROBERT JOSEPH BARRO Y XAVIER SALA-I-MARTIN. ECONOMIC GROWTH. McGraw-Hill, New York, 1995.

ROBERT MERTON SOLOW. "A CONTRIBUTION TO THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH" en QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 70, No. 1. Oxford Journals, Oxford, 1956.

ROBERT MERTON SOLOW. CAPITAL THEORY AND THE RATE OF RETURN. North Holland Publishing, Amsterdam, 1963.

ROBERT MERTON SOLOW. "EL CAMBIO TECNOLÓGICO Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN AGREGADA" en ECONOMÍA DEL CAMBIO TECNOLÓGICO de NATHAN ROSENBERG. Fondo de Cultura Económica, México, 1979 [ROBERT MERTON SOLOW. "TECHNICAL CHANGE AND THE AGGREGATE PRODUCTION FUNCTION" en REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS. Vol. 39, No. 3. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1957].

ROBERT MERTON SOLOW. "THE PRODUCTION FUNCTION AND THE THEORY OF CAPITAL" en REVIEW OF ECONOMIC STUDIES. Vol. 23, No. 2. Oxford University Press, London, 1955.

ROBERTO SCAZZIERI. A THEORY OF PRODUCTION TASK, PROCESSES AND TECHNICAL PRACTICES. Clarendon Press, Oxford, 1993.

ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. TEORÍA MACROECONÓMICA. Aguilar, Madrid, 1974. [ROY GEORGE DOUGLAS ALLEN. MACROECONOMIC THEORY: A MATHEMATICAL TREATMENT. MacMillan, London, 1967].

RUDOLF EMIL KALMAN. "A NEW APPROACH TO LINEAR FILTERING AND PREDICTION PROBLEMS" en JOURNAL OF BASIC ENGINEERING. Series D, Vol. 82. The American Society of Mechanical Engineers, ASME, New York, 1960.

RUDOLF EMIL KALMAN. "MATHEMATICAL DESCRIPTION OF LINEAR DYNAMICAL SYSTEMS" en JOURNAL OF THE SOCIETY FOR INDUSTRIAL AND APPLIED MATHEMATICS. Series A, Control. Vol. 1, No. 2. University of Auckland, Auckland, 1963.

SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON. THE THIRD WAVE: DEMOCRATIZATION IN THE LATE TWENTIETH CENTURY. University of Oklahoma, Oklahoma, 1993.

SECRETARÍA DE LA OEA. LA POLÍTICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO en III CONFERENCIA INTERAMERICANA DE TRIBUTACIÓN. Organización de Estados Americanos, Washington, 1973.

SERGIO CLAVIJO. CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y LA NUEVA ECONOMÍA: IMPLICACIONES PARA COLOMBIA en BORRADORES DE ECONOMÍA. Documento 228. Banco de la República, Bogotá, 2003, disponible en [http://www.banrep.gov.co].

SIMÓN SMITH KUZNETS. ECONOMIC GROWTH OF NATIONS: TOTAL OUTPUT AND PRODUCTION STRUCTURE. Harvard University Press, Cambridge, 1971.

SIMÓN SMITH KUZNETS. MODERN ECONOMIC GROWTH: RATE STRUCTURE AND SPREAD. Yale University Press, New Haven, 1966.

SIMÓN SMITH KUZNETS. POPULATION, CAPITAL AND GROWTH: SELECTED ESSAYS. Norton, New York, 1973.

SIMÓN SMITH KUZNETS. TOWARD A THEORY OF ECONOMIC GROWTH, WITH REFLECTIONS ON THE ECONOMIC GROWTH OF MODERN NATIONS. Norton, New York, 1968.

ŚRĪ PANDIT JAWĀHARLĀL NEHRU. THE DISCOVERY OF INDIA. Penguin, Delhi, 2004.

STEVEN C. HILLMER Y GEORGE C. TIAO. "AN ARIMA MODEL-BASED APPROACH TO SEASONAL ADJUSTMENT" en JOURNAL OF THE AMERICAN STADISTICAL ASSOCIATION. Vol. 77, No. 377. American Statistical Association, Alexandria, 1982.

TERCERA VÍA [http://es.wikipedia.org].

THOMAS HILL GREEN. LECTURES ON THE PRINCIPLES OF POLITICAL OBLIGATION AND OTHERS WRITINGS. Paul Harris & John Morrow, Cambridge University, Cambridge, 1986.

THOMAS ROBERT MALTHUS. ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

THOMAS ROBERT MALTHUS. PRINCIPIOS DE ECONOMIA POLITICA. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

THORVALDUR GYLFASON. "NATURAL RESOURCES, EDUCATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT" en EUROPEAN ECONOMIC REVIEW. No 45, Nos. 4-6. Elsevier, Amsterdam,

2001.

THORVALDUR GYLFASON. PRINCIPLES OF ECONOMIC GROWTH. Oxford University Press, Oxford, 1999.

THORVALDUR GYLFASON, TRYGGVI THOR HEBERTSSON Y GYLFI ZOEGA. "A MIXED BLESSING: NATURAL RESOURCES AND ECONOMIC GROWTH" en MACROECONOMIC DYNAMICS. Vol. 3, No. 2. Cambridge Journals, Cambridge, 1999.

THORVALDUR GYLFASON Y GYLFI ZOEGA. "NATURAL RESOURCES AND ECONOMIC GROWTH: THE ROLE OF INVESTMENT" en ECONOMIC POLICY RESEARCH UNIT (EPRU) en THE WORLD ECONOMY. Vol. 29, No. 8. Wiley Blackwell, London, 2006.

TONY BLAIR. LEADING THE WAY: NEW VISION FOR LOCAL GOVERNMENT INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH. Institute for Public Policy Research, London, 1998.

TONY BLAIR. THE THIRD WAY: NEW POLITICS FOR THE NEW CENTURY. Fabian Society, London, 1998.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA NACIONAL. "EFECTOS DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS". DIAN, Bogotá, 2002.

VASUDEVAN SUNDARARAJAN Y SUBHASH THAKUR. "PUBLIC INVESTMENT, CROWDING OUT AND GROWTH: A DYNAMIC MODEL APPLIED TO INDIA AND KOREA" en STAFF PAPERS. Vol. 27, No. 4. International Monetary Fund (IMF), Washington, 1980.

VASUDEVAN SUNDARARAJAN Y TOMÁS JOSÉ TEODORO BALIÑO. BANKING CRISIS: CASES AND ISSUES. International Monetary Fund (IMF), Washington, 1991.

VERNON VANCE ROLEY. A STRUCTURAL MODEL OF THE U.S. GOVERNMENT SECURITIES MARKET: OUTSTANDING DISSERTATIONS IN ECONOMICS. Garland Publishing, New York, 1979.

VERNON VANCE ROLEY. FORECASTING INTEREST RATES WITH A STRUCTURAL MODEL. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, 1981.

VERNON VANCE ROLEY. "THE FINANCING OF FEDERAL DEFICITS: AN ANALYSIS OF CROWDING GROWTH" en ECONOMIC REVIEW. Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, 1981 [www.frbkc.org].

VÍCTOR URQUIDO. "LA POLÍTICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA" en REFORMA TRIBUTARIA PARA AMÉRICA LATINA, PROBLEMAS DE POLÍTICAS FISCAL. Programa conjunto de tributación de OEA-BID. II CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE TRIBUTACIÓN. Secretaría de la OEA, Washington D. C., 1969.

WALT WHITMAN ROSTOW. EL PROCESO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN MANIFIESTO NO COMUNISTA. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

WALT WHITMAN ROSTOW. POLITICS AND THE STAGES OF GROWTH. Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

WASSILY LEONTIEF. "AN OPEN DYNAMIC SYSTEM FOR LONG RANGE PROJECTION OF ECONOMIC GROWTH" en ECONOMIC ANALYSIS IN INPUT-OUTPUT FRAMEWORK de RANGANATH BHARADWAJ, WASSILY LEONTIEF Y PURUSHOTTAM NARAYAN MATHUR. Input Output Research Association, Poona-India, 1967.

WASSILY LEONTIEF. ANÁLISIS ECONÓMICO INPUT-OUTPUT. Gustavo Gili, Barcelona, 1970.

WASSILY LEONTIEF. PROPOSAL FOR THE USE OF INPUT-OUTPUT APPROACH IN THE ANALYSIS OF THE STRUCTURE OF INTERDISCIPLINARY RELATIONSHIPS en ECONOMIC SYSTEMS RESEARCH. Vol. 8, No. 1. Taylor & Francis Journals, New York, 1996.

WASSILY LEONTIEF. "THE DYNAMIC INVERSE" en APPLICATIONS OF INPUT-OUTPUT ANALYSIS: PUBLISHED IN HONOR OF WASSILY LEONTIEF de ANNE PITTS CARTER Y ANDREW BRODY. North Holland, Amsterdam, 1970.

WILLEM HENDRIK BUITER. "A GUIDE TO PUBLIC SECTOR DEBT AND DEFICITS" en ECONOMIC POLICY, Vol. 1, No. 1. John Wiley & Sons, London, 1985.

WILLEM HENDRIK BUITER. BUDGETARY POLICY, INTERNATIONAL AND INTERTEMPORAL TRADE IN THE GLOBAL ECONOMY. North Holland Publishing, Amsterdam, 1989.

WILLEM HENDRIK BUITER. "CROWDING-OUT AND THE EFFECTIVENESS OF FISCAL POLICY" en JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS. Vol. 7, No. 3. Elsevier, Amsterdam, 1977.

WILLEM HENDRIK BUITER. "CROWDING OUT OF PRIVATE CAPITAL FORMATION BY GOVERNMENT BORROWING IN THE PRESENCE OF INTERGENERATIONAL GIFTS AND BEQUESTS" en GREEK ECONOMIC REVIEW. Vol. 2, No. 2. Society for Economic Research, 1980.

WILLEM HENDRIK BUITER. "DEFICITS, CROWDING OUT AND INFLATION: THE SIMPLE ANALYTICS" en NBER WORKING. Paper No. 1078. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1983.

WILLIAM ARTHUR LEWIS. "DEVELOPMENT ECONOMICS IN THE 1950s" en PIONEERS IN DEVELOPMENT de GERALD M. MEIER Y DUDLEY SEERS. Oxford University Press & World Bank, Oxford, 1984.

WILLIAM ARTHUR LEWIS. "ECONOMIC DEVELOPMENT WITH UNLIMITED SUPPLIES OF LABOUR" en ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES. Vol. 22, No. 2. Manchester School, Manchester, 1954.

WILLIAM ARTHUR LEWIS. OVERHEAD COSTS: SOME ESSAYS IN ECONOMIC ANALYSIS. Unwin Books, London, 1970.

WILLIAM ARTHUR LEWIS. THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH. Taylor & Francis, London, 2003.

WILLIAM JIMÉNEZ E IVÁN DARÍO HERNÁNDEZ UMAÑA. "CROWDING-IN Y CROWDING-OUT: EVIDENCIA EMPIRICA PARA COLOMBIA" en INFORME FINANCIERO. Contraloría General de la República, Bogotá, 1993.

XAVIER SALA-I-MARTIN. APUNTES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO. Antoni Bosch, Barcelona, 1999.

XAVIER SALA-I-MARTIN, GERNOT DOPPELHOFFER Y RONALD I. MILLER. "DETERMINANTS OF LONG-TERM GROWTH: A BAYESIAN AVERAGING OF CLASSICAL ESTIMATES" en THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW. Vol. 94. No. 4. American Economic Association, Pittsburgh, 2004.

YAMILE ANGÉLICA MEDINA W. BENEFICIOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN. DIAN, Bogotá, 2007.

YVES BRETON Y GÉRARD KLOTZ. JULES DUPUIT: EUVRES ÉCONOMIQUES COMPLÈTES. 2 vols. Philippe Poinsot, Paris, 2009.

ZBIGNEW KAZIMIERZ BRZEZINSKI. THE CHOICE: GLOBAL DOMINATION OR GLOBAL LEADERSHIP. Basic Books, Nueva York, 2004

ZBIGNEW KAZIMIERZ BRZEZINSKI Y SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON. POLITICAL POWER: USA-USSR. The Viking Press, Nueva York, 1970.

CAPÍTULO VII

PROPIEDAD ESTATAL: ÉNFASIS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN

A. DEFINICIONES BÁSICAS

La ambigüedad del vocablo privatización dificulta su exégesis, en el sentido de no ser viable unificar y comparar las políticas públicas emprendidas en esta materia por diversos países, al punto de no corresponder a idéntico fenómeno. Sin embargo, se hacen esfuerzos por armonizar este contexto heterogéneo.

Por *privatización* se ha entendido el proceso de transferencia total o parcial de la propiedad o de la gestión de empresas públicas al sector privado. Dimensión amplia, al incorporar la cesión de la pertenencia en el proceso productivo, arrendamiento de empresas, contratación de la prestación de los servicios públicos, venta de activos, concesiones, transferencia de la gestión, entre otras alternativas. Privatización se relaciona con el traslado de activos del sector público al privado en términos de propiedad, gestión, negocio, regulación o control.

La *Organización de Estados Americanos* (*OEA*) al respecto precisó: "Privatización es el proceso de incorporación del sector privado a operaciones, administración e inversiones estatales"[1]. *Legrand* y *Robinson* definieron *privatización* como: "Cambio en la provisión, regulación y subvención de servicios públicos tradicionales..."[2]. El "*Banco Mundial*"[3] la concibió como: "Transferencia de la propiedad de empresa estatal hacia el sector privado mediante venta total o parcial, o enajenación de activos luego de su liquidación"; igualmente, discurrió que la traslación de la gestión sin ceder propiedad es otra opción.

La *Universidad Autónoma de México* (*UNAM*) al respecto expresó: "Es necesario hacer esfuerzo para clarificar el concepto de privatización, término mistificado, con diferentes concepciones en el debate político y cargado de diferentes significados que obstaculizan visualizar diversos fenómenos, complementarios o contradictorios... Se encuentran variedad de definiciones de privatización: a) Transferencia de propiedad o derechos del Estado hacia privados (*Hanke*: 1987). b) Pasar tareas públicas a manos privadas (*Abramovitz*: 1986). c) Vender o transferir administración de bienes y servicios públicos al sector privado (*Scarpaci*: 1989). d) Cambio del sector público al privado en producción de bienes y servicios (*Starr*: 1987). e) Esfuerzo por aliviar desincentivos a la eficiencia existentes en organizaciones públicas, sometiéndolas al mercado privado (*Bailey*: 1987)"[4]. *UNAM* concluyó: "Por privatización se designan políticas diseñadas para establecer principios del mercado en provisión y distribución de servicios públicos... La *privatización* se refiere a la transferencia de funciones y actividades del sector gubernamental al sector no directamente controlado por el Estado..."[5].

La *Comisión presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano* la definió acorde con el siguiente alcance: "Privatizar debe entenderse en el sentido de acoger principios, procedimientos, técnicas y recursos típicos de las relaciones entre particulares, caracterizadas por libertad dispositiva, autonomía de la voluntad, libre competencia y selección o asignación por agentes

1 *RECIENTES REFORMAS PORTUARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* [www.oas.org].

2 JULIAN LEGRAND Y RAY J. ROBINSON. *PRIVATISATION AND THE WELFARE STATES*. Allen & Unwin, London, 1984.

3 THE WORLD BANK. *REFORM OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT: THE LESSONS OF EXPERIENCE* en *POLICY RESEARCH PAPER*. No. 18. Country Economics Department, World Bank, Washington, 1991. Ver también: SUNITA KIKERI, JOHN R. NELLIS Y MARY M. SHIRLEY. *PRIVATIZATION: THE LESSON OF EXPERIENCE*. World Bank, Washington, 1992. JOHN R. NELLIS Y MARY M. SHIRLEY. *PUBLIC ENTERPRISE REFORM: THE LESSON OF EXPERIENCE*. World Bank, Washington, 1991. JOHN R. NELLIS. *THE WORLD BANK, PRIVATIZATION AND ENTERPRISE REFORM IN TRANSITION ECONOMIES: A RETROSPECTIVE ANALYSIS*. World Bank, Washington, 2002.

4 *PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN* [www.unam.mx]. STEVE H. HANKE. *PRIVATIZACIÓN Y DESARROLLO*. Trillas, Bogotá, 1991 [STEVE H. HANKE. *PRIVATIZATION AND DEVELOPMENT*. Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, 1987]. STEVE H. HANKE. *PROSPECTS FOR PRIVATIZATION*. Vol. 36, No. 3. Academy of Political Sciences, New York, 1987. MIMI ABRAMOVITZ. "*THE PRIVATIZATION OF THE WELFARE STATE: A REVIEW*" en *SOCIAL WORK*. Vol. 31, No. 4. National Center for Biotechnology Information, U. S. National Library of Medicine, Bethesda, 1986. Pp. 257-264. JOSEPH SCARPACI. *HEALTH SERVICES PRIVATIZATION IN INDUSTRIAL SOCIETIES*. Rutgers University Press, New Brunswick, 1989. PAUL STARR. "*THE LIMITS OF PRIVATIZATION*" en *PROSPECTS FOR PRIVATISATION* de STEVE HANKE. Vol. 36, No. 3. Academy of Political Science, New York, 1987. Pp. 124-137. ROBERT W. BAILEY. "*USES AND MISUSES OF PRIVATIZATION*" en *PROSPECTS FOR PRIVATISATION* de STEVE HANKE. Vol. 36, No. 3. Academy of Political Science, New York, 1987. Pp. 138-152.

5 *PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN* [www.unam.mx].

económicos según condiciones del mercado"[6].

Carlos Leyton Muñoz[7] esgrimió tres enfoques: 1) Privatización como fin mismo. Enfatiza en aspectos económicos. Centra su examen en experiencias, para confrontar aciertos con fracasos, con ahínco en países industrializados. Identifica conflictos para proponer soluciones. Concibe como finalidad asegurar nueva división del trabajo entre sectores público y privado. Se impulsan principios de economía, eficiencia y eficacia y equidad. Se pretende solidaridad y concertación entre particulares y el Estado. 2) Concepción pragmática. Resalta aspectos sociales y políticos del proceso de *privatización*, acorde con características de cada sociedad. Consulta costumbres e idiosincrasia de cada comunidad. Así, las condiciones son diferentes en *Europa*, *Norteamérica*, *Latinoamérica*, *Asia* u otra región del orbe. Debe examinar rasgos económicos, políticos, sociales y culturales de cada entorno. 3) Óptica teórico-conceptual. Se preocupa por significados y procedimientos. Segmenta la sociedad en sectores. Analiza conceptual y metodológicamente tendencias de aumento de la participación del sector privado en la esfera pública. Interpreta estos procesos como decisión política, basado en negociaciones y transacciones. En *Latinoamérica* se otorga énfasis a cumplir pactos que procuran asegurar el pago de la deuda externa a las agencias internacionales, denominada política de ajustes.

La privatización incorpora múltiples figuras, se destacan: Enajenación, liquidación, marchitamiento, escisión y fusión de empresas, cesión de la gestión, pulverización o transferencia parcial del capital, venta de activos, colaboración entre agentes públicos y privados, convenios, contrataciones, concesiones, franquicias, separación de la función reguladora, supresión de estímulos, transferencias de capital como pago de obligaciones financieras, operaciones en redes, desintegración vertical de procesos, entre otras acciones. Tema que se estudiará en la sección D de este capítulo.

B. DESARROLLO HISTÓRICO

En esta sección se examinarán los antecedentes que permitieron el advenimiento de las políticas de estatismo y, en contraste, las experiencias posteriores relativas al génesis de políticas públicas sobre privatización y su consecuente afianzamiento durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros decenios del siglo XXI.

Las acciones precursoras de la participación activa del Estado en el proceso económico y social tuvo como escenario la *Europa* del siglo XIX, caracterizada por condiciones de rivalidades entre las diferentes clases sociales, como reacción a la inconformidad de la clase trabajadora ante su situación de menoscabo frente a la élite empresarial. Originada esta coyuntura, se formularon políticas públicas orientadas a armonizar la actividad económica y social, para evitar situaciones de anarquía por las condiciones existentes proclives a conflictos. Así, se concibió el régimen de la seguridad social como paliativo para garantizar la protección del trabajador y su familia en circunstancias propensas a vulnerabilidad, como ancianidad, enfermedad y accidente o enfermedad de trabajo, beneficios enmarcados en la filosofía del Estado benefactor[8]. Su aplicación práctica condujo al Estado a ejercer papel protagónico en la regulación al proceso empresarial, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las contribuciones por parte de los empresarios y a los trabajadores para garantizar su cumplimiento y también suscitó erogaciones públicas, relativas a inversiones y ejercer su gestión directa, que implicaron asignaciones del presupuesto público y ampliación del tamaño del Estado.

El proceso de estatismo se afianzó en los albores del siglo XX, influido por la *ideología marxista* de

6 COMISI*ÓN* PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN P*ÚBLICA* DEL ESTADO COLOMBIANO. *INFORME FINAL. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, Proyecto Col/88/018*. PNUD, Bogotá, 1990. P. 19. Organizada durante el gobierno de *Virgilio Barco Vargas*, *Decreto 1150 de 1989*.

7 CARLOS LEYTON MUÑOZ. "*PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*" [www.desarrollolocal.org].

8 Su principal forjador fue *Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen* (*Otto Von Bismark*), canciller teutón que institucionalizó el *sistema de seguridad social* en la *Prusia* de la época. Ver: WILHELM MOMMSEN. *OTTO VON BISMARCK*. Salvat, Barcelona, 1985. KATHARINE ANNE LERMAN. *BISMARCK: PROFILES IN POWER*. Pearson Longman, London, 2004. EDGAR JOSEPH FEUCHTWANGER. *BISMARCK*. Routledge, London, 2002.

la planificación central[9], que tuvo incidencia en los Estados socialistas. Inició con la *Revolución rusa de 1917* y se extendió a otros contextos. La acción activa del Estado se ejerció en *Unión Soviética*, *China*, *Cuba* y otros países de *Europa del Este* y *Asia* bajo su órbita. También tuvo trascendencia en otras sociedades que, sin apartarse de la economía de mercado, otorgaron énfasis a la función social del Estado, como *Suecia*, *Italia*, *Alemania* o *Francia*.

Después, surgió el *intervencionismo estatal* impulsado por *John Maynard Keynes*[10] para resolver problemas de estabilidad económica, que promovió decidida acción del Estado en la actividad económica, repercutiendo sobre la actividad empresarial y las condiciones del mercado. Consideró que el Estado debía asumir el proceso productivo y distributivo por ser más expedito para asegurar los propósitos de estabilidad, crecimiento y equidad, al controlar variables estratégicas, como producción, ingreso, empleo, precio, medios de pago, divisas, etc. También, instituyó sistemas de estímulos -incentivos y subsidios-, con propósito de fomentar el proceso económico y de asistir a empresarios afectados durante épocas recesivas, que impulsaron expansión de la actividad estatal. En cambio, en fases inflacionarias propuso aumentos a los gravámenes para contraer excesos de circulante.

Estos antecedentes incidieron en la presencia del Estado en diferentes inversiones durante la época de *estatismo*, adoptado en varios ámbitos del hemisferio. El Estado nacionalizó empresas o creó nuevas, basado en varias tesis: 1) El sector privado adolecía de limitación de recursos para emprender inversiones ambiciosas, en sectores estratégicos, tales como eléctrico, energético, metalúrgico, minero, financiero, vial, transporte, comunicaciones, acueducto, alcantarillado, entre otros. 2) El Estado debió asumir actividades esenciales que no eran del interés del sector privado, por carecer o presentar grados mínimos de rentabilidad, muchos de ellos de índole social, esenciales para el bienestar de los grupos sociales menos favorecidos. 3) Fue necesario intervenir actividades particulares que manifestaron debilidades, ineficiencias o manejos inescrupulosos. 4) Se propuso evitar actuaciones improcedentes del sector privado relacionadas con abusos por posición dominante o conductas indeseadas por no acatar regulaciones preventivas para defender a la sociedad de imperfecciones del mercado; se consideró que los particulares solo se guiaban por la rentabilidad, incluso perjudicando a otros. 5) Se precisó indispensable estimular la rivalidad del sector privado en actividades monopólicas; bajo la óptica que el mercado competitivo es el ideal. 6) Se manifestó que era fundamental producir bienes y servicios básicos a precios accesibles y con calidades satisfactorias; aspecto que riñe con los propósitos privados de rentabilidad, que propugna por maximizar ingresos y minimizar costos. 7) Se otorgó relevancia a disponer suficiente capacidad instalada para generar bienes y servicios de interés general o público, cuya responsabilidad es del Estado. 8) Se precisó que el Estado era el único agente que asumía compromisos en la promoción de inversión en sectores estratégicos.

El proceso de estatismo ejercido durante el siglo XX estuvo marcado por injerencias externas, con el propósito de sacar a los países no industrializados de su situación de pobreza. Aspecto ampliamente controvertible. La siguiente reseña sintetiza esta posición: "El argumento económico en favor de la ayuda exterior se basa en la falsa creencia que los países en desarrollo necesitan grandes inyecciones de capital extranjero para escapar de las trampas de la pobreza... Pero, como explicó el economista británico *Peter Bauer*, si ese fuera el caso, ninguna sociedad habría sido capaz de desarrollarse y prosperar. Más bien, la ayuda exterior ha retardado el desarrollo económico del tercer mundo, al aumentar el papel del Estado en la economía y politizar la sociedad civil y el mercado"[11].

---

9 KARL MARX. *EL CAPITAL.* Fondo de Cultura Económica, México, 1968. KARL MARX. *HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA.* Fondo de Cultura Económica, México, 1945. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. FEDERICH ENGELS. *LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA.* Futuro, Buenos Aires, 1965. FEDERICH ENGELS. *EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO.* Panamericana, Bogotá. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *SOBRE EL ESTADO.* Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *OBRAS COMPLETAS.* Cartago, Buenos Aires, 1970. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO.* Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984. VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. *EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN.* Ariel, Barcelona, 1981.

10 JOHN MAYNARD KEYNES. *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. JOHN MAYNARD KEYNES. *LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ*. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1987. JOHN MAYNARD KEYNES. *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA*. Ariel, Barcelona, 1982.

11 L. JACOBO RODRÍGUEZ. ¿*PROMOVIENDO EL DESARROLLO O EL ESTATISMO*? 1998 [www.elcato.org]. Ver: PETER THOMAS BAUER. *EQUALITY, THE THIRD WORLD AND ECONOMIC DELUSION*. Harvard University Press, Cambridge, 1981. PETER THOMAS

Es menester esclarecer que el inconveniente central surge de la intervención foránea, independiente de la política impulsada, porque atenta contra la libre determinación de los pueblos y quebranta su autonomía y su soberanía. El perjuicio radica en pérdida económica y financiera que se ocasiona a los países receptores, dado que las políticas impulsadas favorecen los intereses de los mentores. En el contexto contemporáneo se critican las acciones encaminadas a ejercer las políticas de privatización.

Existen críticos al proceso de estatismo, que consideran a las entidades públicas ineficientes, corruptas, endeudadas, burocratizadas, proclives a injerencia política, pobres en resultado... Discurren que conduce a políticas desacertadas: Onerosas reformas tributarias, altos grados de endeudamiento o reducción del gasto público esencial. Derivan como efectos: Pobreza, déficit fiscal, desajustes económicos, restricción a las libertades y limitación a la capacidad inventiva. Además, critican al estatismo por consentir el despotismo (monopolio del poder por los gobernantes de turno), que impulsa mayores funciones al Estado, superior a la intervención[12].

El proceso de ceder al sector privado actividades estatales tuvo como antecedente más remoto el *acta de procedimientos administrativos* (*Administrative Procedures Act*) firmada en 1946 en *Estados Unidos* durante el Gobierno de *Franklin Delano Roosevelt*[13], que logró armonizar procesos de planificación estatal, programas de contenido social y cooperación entre empresas privadas y el Estado. Ese asomo a la privatización fue tímido. La gestión de *Roosevelt* fue calificada intervencionista, influida por los postulados de *Keynes*; también, fue promotor del *Estado de bienestar*, por sus políticas de '*new deal*' o postulados de política social, dirigidas a resolver carencias de la comunidad, otorgándole talante altruista[14].

Las tendencias filosóficas contemporáneas que promueven la privatización han incursionado desde la década de los setenta del siglo XX en *Estados Unidos* y *Reino Unido*. Su precursor fue *Friedrich Von Hayek*[15], que impulsó libertades económicas a la luz de la ideología de los autores *clásicos*. Luego, surgieron polémicos desarrollos académicos, se resaltan los aportes de: *Milton Friedman*[16], *James Buchanan*, *Gordon Tullock*, *Anthony Downs*, *Robert Tollison*, entre otros (escuela de *alternativas Publicas* o *publics choice*)[17],

BAUER. *DISSENT ON DEVELOPMENT: STUDIES AND DEBATES IN DEVELOPMENT ECONOMICS*. Weidenfeld & Nicolson, London, 1971.

12 MIKHAIL ALEXANDROVICH BAKUNIN. *STATISM AND ANARCHY*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. JEF DE MOT Y MICHAEL FAURE. *PUBLIC AUTHORITY LIABILITY AND CHILLING EFFECTS*. Maastricht European Private Law Institute Seminar, Maastricht University, Maastricht, 2014. EDMUND S. PHELPS. "*A STRATEGY FOR EMPLOYMENT AND GROWTH: THE FAILURE OF STATISM, WELFARISM AND FREE MARKETS*" en *RIVISTA ITALIANA DEGLI ECONOMISTI*. Vol. 2, No. 1. Societá Italiana degli Economisti (SIE), Ancona, 1997. Pp. 121-128. FRANK VAN DUN. "*PHILOSOPHICAL STATISM AND THE ILLUSIONS OF CITIZENSHIP: REFLECTIONS ON THE NEUTRAL STATE*" en *PHILOSOPHICA*. Vol. 56. University Gent, Department of Legal theory and legal history, Ghent, 1995. Pp. 91-119. GUILLERMO RODRÍGUEZ G. *ESTATISMO DE AYER, POBREZA DE HOY; ESTATISMO DE HOY, DESMADRE DE MAÑANA* [http://grodriguezg.tripod.com]. ALBERTO LUZÁRRAGA. *ESTATISMO Y POBREZA LATINOAMERICANA* [www.futurodecuba.org]. ALBERTO MANSUETI. *8 FALSAS CURAS PARA LOS MALES DEL ESTATISMO* [www.ileperu.org]. L. JACOBO RODRÍGUEZ. *¿PROMOVIENDO EL DESARROLLO O EL ESTATISMO*? 1998 [www.elcato.org].

13 *ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT: 5 U. S. C., SUBCHATER II* [http://www.archives.gov]. *ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT* [www.fda.gov]. MARTIN SHAPIRO. *A GOLDEN ANNIVERSARY?: THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT OF 1946* [www.cato.org]. *HISTORY OF THE CIA* [www.cia.gov]. *COMPLIANCE AND THE REGULATORY MECHANISMS OF THE U. S. GOVERNMENT* [www.cveg.uark.edu].

14 JOHN THOMAS FLYNN. *THE ROOSEVELT MYTH*. Devin-Adair Company, Nueva York, 1948. ROBERT P. MURPHY. *THE POLITICALLY INCORRECT GUIDE TO THE GREAT DEPRESSION AND THE NEW DEAL*. Regnery, Washington, 2009. *FRANKLIN DELANO ROOSEVELT AND THE NEW DEAL* [www.geocities.com]. *NEW DEAL*. [http://en.wikipedia.org]. MARCELO A. LÓPEZ ALFONSÍN Y FERNANDA MARÍA OUTÓN. *EL SISTEMA DE PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES* [www.uces.edu.ar]. *UNA VISION CONSTITUCIONAL Y LOS APORTES DEL DERECHO COMPARADO* [www.bibliojuridica.org].

15 FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *LAW LEGISLATION AND LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1973. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *DENATIONALISATION OF MONEY: THE ARGUMENT REFINED. AN ANALYSIS OF THE THEORY AND PRACTICE OF CONCURRENT CURRIENCES*. The Institute of Economic Affairs (IEA), London, 1990, disponible en: [mises.org]. FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. *THE CONSTITUTION OF LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1978.

16 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979. MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University of Chicago Press, Chicago, 1953 [MILTON FRIEDMAN. *ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POSITIVA*. Gredos, Madrid, 1953]. MILTON FRIEDMAN. *UN PROGRAMA DE ESTABILIDAD MONETARIA Y REFORMA BANCARIA*. Deusto, Barcelona, 1962. MILTON FRIEDMAN. *LA ECONOMÍA MONETARISTA*. Altaya, Barcelona, 1999. MILTON FRIEDMAN. *LA TEORÍA DE LOS PRECIOS*. Altaya, Barcelona, 1994. MILTON FRIEDMAN. *UNA TEORÍA DE LA FUNCIÓN DE CONSSUMO*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.

17 JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991. GEOFFREY BRENNAN Y JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF A FISCAL CONSTITUTION*. Cambridge University Press, New York, 1980. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. Y GORDON

Gottfried Haberler[18], *Madsen Pirie*[19] (*zar de la privatización* en *Inglaterra*), *Robert Gwynne*[20], *Paul Cook* y *Colin Kirkpatrick*[21], *Venkata Vemuri Ramanadhaman*[22], *Charles Vuylsteke*[23], *Jhon Vickers* y *George Yarrow*[24], *Robin Thebold*[25], *Alva Stewart*[26], *Perry Davis*[27], *Julian Le Grand y Ray Robinson*[28], *Institute of economics Affairs*[29], *Adam Smith Institute*[30], entre otros.

El soporte ideológico de las políticas públicas sobre privatización es la *escuela neoliberal*[31], respalda por gobiernos de países industrializados, empresas multinacionales, entidades financieras trasnacionales, poderosas entidades de países del primer mundo y fuertes conglomerados económicos arraigados en países emergentes y del tercer mundo. En especial, se esbozan argumentos relativos a que el mercado libre, no interferido, asegura la eficiencia en el proceso económico a través de mayor competitividad. Arguyen mayor eficiencia y eficacia del sector privado frente al público. Exigen reducir los altos grados de déficit fiscal y endeudamiento público, disminuir el gasto público y la tributación y trasladar la propiedad o la gestión de empresas estatales a los particulares. Propugnan por aminorar la intervención estatal, moderar el tamaño del Estado, asegurar su modernización y ajustar y encauzar el proceso económico. Esta concepción generó pugnas con el pensamiento de índole social, que otorgó prelación a los propósitos de distribución equitativa de ingresos y riqueza.

En el mundo contemporáneo, se han generado tendencias al proceso de privatización, en actividades

TULLOCK. *THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY.* University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962. JAMES MCGILL BUCHANAN JR, ROBERT D. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. *TOWAR A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY*. Texas y Michigan University Press, Dallas, 1980. ANTHONY DOWNS. *AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY.* Harper & Row, New York, 1957. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE LIMITS OF LIBERTY*. University of Chicago Press, Chicago, 1975.

18 GOTTFRIED VON HABERLER. *ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE*. University of Chicago Press, Chicago, 1961. GOTTFRIED VON HABERLER *A SURVEY OF INTERNATIONAL TRADE THEORY*. Princeton University, New Jersey, 1967. GOTTFRIED VON HABERLER *THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE*. William Hodge & co., London, 1936.

19 DUNCAN MADSEN PIRIE. *DISMANTLING YHE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION***.** National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985. DUNCAN MADSEN PIRIE. *ECONOMICS MADE SIMPE: HOW MONEY, TRADE AND MARKETS REALLY WORK***.** Harriman House, London, 2011. DUNCAN MADSEN PIRIE. *101 GREAT PHILOSOPHER: MARKERS OF MODERM THOUGHT***.** Continuum Int. Pub. Group, London, 2009.

20 ROBERT N. GWYNNE. *NEW HORIZONS?: THIRD WORLD INDUSTRIALIZATION IN AN INTERNATIONAL FRAMEWORK*. Longman, Harlow, 1990. ROBERT N. GWYNNE Y CRISTOBAL KAY. *LATIN AMERICA TRANSFORMED: GLOBALIZATION AND MODERNITY*. Arnold, London, 1999. ROBERT N. GWYNNE. "*PRACTICAL PRIVATIZATION IN CHILE: PINOCHET GOVERNMENT PUSHES PRIVATE PURCHASING POWER TO THE FOREFRONT*" en *FINANCIAL TIMES*. Pearson PLC, London, 1987.

21 PAUL COOK Y COLING KIRKPATRICK. *PRIVATIZATION IN LESS DEVELOPED COUNTRIES*. Wheat Sheaf Books, Sussex, 1988. PAUL COOK Y COLING KIRKPATRICK. *PRIVATISATION POLICY AND PERFORMANCE: INTERNATIONAL PERSPECTIVES*. Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1995.

22 VENKATA VEMURI RAMANADHAM. *THE ECONOMIC OF THE PUBLIC ENTERPRISE*. Routledge, London, 1991. VENKATA VEMURI RAMANADHAM. *STUDIES IN PUBLIC ENTERPRISE: FROM EVALUATION TO PRIVATISATION*. Frank Cass & Company, London, 1987. VENKATA VEMURI RAMANADHAM. "*PUBLIC ENTERPRISE IN DEVELOPING COUNTRIES: THE DEVELOPMENT CONTEXT*" en *PUBLIC ENTERPRISE AND THE DEVELOPING WORLD* de VENKATA VEMURI RAMANADHAM. Croom Helm, Beckenham, 1984. VENKATA VEMURI RAMANADHAM. "*PRIVATIZATION: THE U. K. EXPERIENCE AND DEVELOPING COUNTRIES*" en *PRIVATIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES* de VENKATA VEMURI RAMANADHAM. Rutledge, London, 1989. VENKATA VEMURI RAMANADHAM. "*INFERENCES FROM THE U.K. PRIVATISATION AND DEVELOPING COUNTRIES CONTEXT" y "THE CONCEPT AND RATIONALE OF PRIVATISATION IN THE U. K.*" en *PRIVATISATION IN THE U. K.* de VENKATA VEMURI RAMANADHAM. Routledge, London, 1988.

23 CHARLES VUYLSTEKE. "*TECHNIQUES OF PRIVATIZATION OF STATES - OWNED ENTERPRISES*" en *WORLD BANK TECHNICAL PAPER*. Vol. 1, No. 88. *METHODS AND IMPLEMENTATION*. World Bank, Washington, 1988.

24 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991 [JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *PRIVATIZATION: AN ECONOMIC ANALISYS*. MIT Press, Cambridge, 1988].

25 ROBIN THEOBALD. *CORRUPTION, DEVELOPMENT AND UNDERDEVELOPMENT*. Duke University Press, Durhan, 1990.

26 ALVA W. STEWART. *PRIVATIZATION: A SELECTIVE BIBLIOGRAPHY*. Vance, Monticello, 1986.

27 PERRY DAVIS. *PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIPS: IMPROVING URBAN LIFE*. Academy of political Science, New York, 1986.

28 JULIAN LEGRAND Y RAY J. ROBINSON. *PRIVATISATION AND THE WELFARE STATES*. Allen & Unwin, London, 1984.

29 INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS. *NEW RESEARCH FINDS FAIR TRADE IS A DISTRACTION, NOT A SOLUTION*. IEA, London, 2010. DAVID PARKER. *THE OFFICIAL HISTORY OF PRIVATISATION VOLUME 1: THE FORMATIVE YEARS 1970-1987*. Institute of Economic Affairs & Routledge, London, 2010.

30 ADAM SMITH INSTITUTE. *PRIVATIZATION WORLDWIDE*. Adam Smith Institute, London, 1986. DUNCAN MADSEN PIRIE. *THINK THANK: THE STORY OF THE ADAM SMITH INSTITUTE*. Biteback Publishing, London, 2012.

31 MILTON FRIEDMAN. *CAPITALISMO Y LIBERTAD*. RIALP, Madrid, 1966. MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. *LIBERTAD DE ELEGIR*. Orbis, Barcelona, 1979. MILTON FRIEDMAN. *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. University of Chicago Press, Chicago, 1953 [MILTON FRIEDMAN. *ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POSITIVA*. Gredos, Madrid, 1953]. MILTON FRIEDMAN. *UN PROGRAMA DE ESTABILIDAD MONETARIA Y REFORMA BANCARIA*. Deusto, Barcelona, 1962. MILTON FRIEDMAN. *LA ECONOMÍA MONETARISTA*. Altaya, Barcelona, 1999. MILTON FRIEDMAN. *LA TEORÍA DE LOS PRECIOS*. Altaya, Barcelona, 1994. MILTON FRIEDMAN. *UNA TEORÍA DE LA FUNCIÓN DE CONSSUMO*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.

tradicionalmente administradas por el Estado. Se han generado propensiones a desreglamentar, desregular, liberalizar, redefinir el concepto de monopolio natural, privatizar, entre otras intervenciones institucionales.

Se resaltan los procesos de privatización ejercidos por los gobiernos de *Ronald Reagan* en *Estados Unidos* y de *Margaret Thatcher* en *Reino Unido*. Estas experiencias indujeron a su promoción en otros países industrializados, se destacan *Italia*, *Alemania*, *Francia*, *España*, *Canadá*, *Rusia, China* y *Japón*.

Esta tendencia, que inicialmente se manifestó en países del primer mundo, de forma vertiginosa fue incursionando en países no industrializados, en especial de *América Latina*. Asimismo, en Estados de *Europa oriental*, caracterizados durante largo período de tiempo por esquemas socialistas inspirados en *dogmas marxistas*, que ejercieron inusitado viraje hacia economías de mercado, incluso ejerciendo amplios procesos de privatización.

Hernando Agudelo Villa, sobre los orígenes de la privatización, expresó: "La privatización es instrumento del nuevo modelo apellidado *neoliberalismo*, que se nutre doctrinariamente de la *escuela de Chicago*.... Sus fundamentos programáticos podrían sintetizarse en los siguientes postulados: Restablecer plenamente los mecanismos del mercado; retirar al Estado de toma de decisiones; privatizar la economía; abrir el comercio internacional y fundamentar el funcionamiento de la democracia en la libertad económica... Los *Estados Unidos* e *Inglaterra* encabezaron la aplicación del *neoliberalismo*. El programa del presidente *Reagan* representó ruptura con la creencia que el Estado debe ser regulador de la actividad económica, con el *Estado de bienestar* y la *Revolución keynesiana*, basada en la economía de demanda que adoptó el *New Deal* de *Roosevelt*... El gobierno de *Margaret Thatcher* ha llevado a cabo gigantesco programa de privatización y ha dado vigor a la 'economía de oferta', su pensamiento lo expresa el siguiente aparte: 'La miseria de la economía británica se deriva de actitudes sociales igualitarias y paternalistas. Estas acciones han creado sistema que paraliza cualquier esfuerzo. Se deben implantar nuevas prioridades que pongan a la producción por encima de los programas sociales. Crear riquezas antes que ingeniar sistemas para gastarla'... En relación con países subdesarrollados, en *Chile* se ha venido aplicando a plenitud"[32].

La *Universidad Autónoma de México* (*UNAM*) se refirió a la génesis del proceso de privatización: "Las proposiciones de privatización que se debaten en la década de los ochenta están inspiradas en *el modelo neoliberal* y en la *teoría económica neoclásica* que se fundamentan en la creencia que las fuerzas del mercado distribuyen recursos, salarios, bienes y servicios de forma más efectiva y eficiente que las fuerzas interventoras del Estado. Proponen reducir la intervención económica del Estado"[33].

La evolución histórica del proceso de privatización también es analizada por *Enrique Arias Jiménez*. Argumentó: "*Smith* y sus sucesores (en especial, *Milton Friedman* y la *escuela de Chicago*) establecieron, como base de la actividad individual económica, la libertad de decisión y escogencia, que permiten libre competencia y desarrollo de actividades individuales..... La privatización de empresas reservada a monopolios estatales ha surgido como alternativa para aumentar eficiencia, disminuir tarifas, reducir subsidios y solucionar problemas de endeudamiento en numerosas empresas del Estado... La privatización es la contravía de las políticas que se practicaron en los años 50, cuando numerosas inversiones privadas fueron estatizadas en *América Latina*, para resolver cuellos de botella que se presentaron en prestación de servicios por incapacidad del capital local o extranjero de hacer aportes para afrontar su enorme y desordenado crecimiento. En la misma época se estimó que el Estado debía acometer inversiones que por su magnitud o baja rentabilidad no eran atractivas para el escaso capital privado.... El estatismo tuvo grados diferentes en los diversos países. Los *Estados Unidos* tienen concepción clara del sistema capitalista y del papel de la empresa privada en la economía... La desregulación practicada por el gobierno de *Ronald Reagan* suprimió buena parte de la intervención oficial, para dejar que el libre juego de la competencia permita mejorar servicios y reducir tarifas.... En *Inglaterra* el proceso fue político, los gobiernos laboristas produjeron en los años 70 la nacionalización de ferrocarriles, industria del acero y

32 HERNANDO AGUDELO VILLA. "*PRIVATIZACIÓN: CÓMO ACELERAR LAS DESIGUALDADES Y CONCENTRAR LAS RIQUEZAS"*. Conferencia pronunciada en *CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ*, 21 de abril de 1989, foro internacional sobre "*PRIVATIZACIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO*". Biblioteca Pensamiento Liberal Colombiano, Bogotá, 1989. Pp. 3, ss.

33 "*EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN*" [www.unam.mx].

minería del carbón, que evidenciaron ineficiencia de la administración del Estado. Dichos procesos se encuentran en reversión, paralela a la privatización de actividades que se habían reservado el Estado, como telecomunicaciones y arrendamiento de la vivienda popular, bien arraigado en la tradición inglesa de la tenencia de la tierra por la clase aristocrática y el Estado. Es tal vez en *Inglaterra* donde las ideas neoconservadoras han sido más definidas, por la larga permanencia de la señora *Thatcher* a la cabeza del gobierno y por el resonante triunfo electoral que obtuvo su sucesor *John Major*. Los procesos de privatización en *Inglaterra* cubren enorme variedad de sectores económicos y sirven de ejemplo para la formulación de las políticas en el resto del mundo. *Telecom inglesa*, líneas áreas *BOAC* y *British*, generación eléctrica, suministro de agua potable, hospitales, educación, vivienda y muchos otros sectores fueron traspasados al sector privado y operan con éxito y eficiencia... En *Francia* ocurrió algo semejante, pero en período más corto. El triunfo del partido socialista, que llevó a la presidencia a *François Mitterrand*, produjo ola de nacionalizaciones, que traspasó a la propiedad del Estado la mayor parte de la banca y conglomerados industriales. La burguesía francesa, aferrada al concepto de propiedad privada, reaccionó e hizo triunfar al conservatismo, que permitió el acceso del señor *Chirac* al cargo de primer ministro, se inició interesante estado de 'cohabitación', que detuvo la ola de estatismo e inició moderada privatización, que aún continúa... En *España* el gobierno socialista de *Felipe González* inició la privatización... Tras setenta años de economía centralmente planificada, dirigentes soviéticos, con *Gorbachov* a la cabeza, se dieron cuenta que no lograrían nunca satisfacer las necesidades de su pueblo dentro del esquema *marxista-leninista... América Latina* ha acometido proceso de privatizaciones, que corresponde al grado de estatismo de cada país y a la voluntad política para lograr los resultados deseados... El caso más espectacular ha ocurrido en *Chile*, con reducción del tamaño del Estado y transferencia de numerosas actividades al sector privado..."[34].

En efecto, la privatización en forma paulatina ha ganado adeptos en países industrializados y en países en vía de desarrollo. En principio la temática se limitaba al marco ideológico *neoliberal*; no obstante, ahora es tema de estudio de variadas concepciones ideológicas y ha trascendido como instrumento de política económica.

Sobre la gran trascendencia y difusión que han experimentado los programas de privatización en el mundo, en especial en *Inglaterra*, se refirieron *John Vickers* y *George Yarrow*. Anotaron: "Las políticas de privatización están en marcha por todo el mundo -*Europa*, *Norteamérica*, *Japón* y países en desarrollo y de industrialización reciente-, pero en ninguna parte con tanto vigor y amplitud como en *Gran Bretaña*. Cuando la señora *Thatcher* llegó el poder en 1979, las empresas de propiedad estatal generaban cerca del 11,5% del producto interno bruto. En junio de 1987, cuando obtuvo su tercera victoria electoral, la cifra bajó cerca del 7,5%. En el proceso, más de un millón de empleados fueron transferidos al sector privado y cerca del 90% adquirió acciones en sus compañías, mientas que se triplicaba el número total de accionistas privados de *Gran Bretaña*"[35].

En la misma dirección, *Beatriz Arbeláez* destacó el proceso de privatización en *Reino Unido*. Enunció: "En pocas cifras, el proceso de privatización de *Gran Bretaña* se puede resumir como sigue: Desde 1979 el Estado ha recibido más de 20 mil millones de libras esterlinas por venta de activos en 64 operaciones de 39 empresas diferentes. Además, ha transferido cerca de 600.000 trabajadores del sector público al sector privado. Más aún, el proceso ha contribuido a ampliar la propiedad privada del país. Nueve millones de 57 millones de habitantes en 1989 eran propietarios de acciones"[36].

Se destaca el esquema de privatización ejercido en *Rusia*[37], experiencia que ha forjado polémica por sus

34 ENRIQUE ARIAS JIMÉNEZ. "*PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*" en *ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993. Pp.16, ss.

35 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. P. 64.

36 BEATRIZ HELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ. "*ESTRATEGIAS DE ESTADO PARA ADELANTAR UN PROCESO DE PRIVATIZACIÓN*" en *ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993. P. 61.

37 HARRY G. BROADMAN. *CASE-BY-CASE PRIVATIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION: LESSONS FROM INTERNATIONAL EXPERIENCE*. World Bank, Washington, 1998. KATHERINA PISTOR Y ANDREW SPICER. *INVESTMENT FUNDS AND MASS PRIVATIZATION: LESSONS FROM RUSSIA AND THE CZECH REPUBLIC* en *WORLD BANK VIEWPOINT*. No. 110. World Bank,

características y por el amplio viraje que implicó la metamorfosis del modelo de planificación central al libre mercado. Se destacan tres grandes períodos: 1) Emisión de títulos de propiedad ofrecidos a ciudadanos de forma masiva (1992 a 1994). 2) Enajenación de empresas de gran tamaño a fuertes conglomerados económicos mediante sistema de créditos (1995 a 1997). 3) Relevancia a las fuerzas del mercado para determinar avalúos, promocionar ventas y suprimir inflexibilidades -beneficios y restricciones- (desde 1998). Sus objetivos también han variado, en la primera etapa se otorgó hincapié a democratizar la propiedad y a participar a trabajadores en el capital accionario, mientras que en las últimas fases sus fines se centraron en mayor eficiencia y competitividad. Entre sus aspectos negativos se resaltan: Corrupción, monopolio de la propiedad en antiguos gestores, acciones discriminatorias -ventajas a funcionarios de empresas para participar como propietarios- atentando contra la competencia, bajo grado de transferencia de acciones adquiridas por empleados a inversionistas institucionales y extranjeros, presencia de normas jurídicas que protegen la privacidad de la información, limitantes en su promoción que no permiten a inversionistas internacionales conocerlas. Como aspectos positivos se destacan: Avances en proceso gerencial (modernización y reestructuración de empresas), prelación al capital nacional sobre el extranjero, mejor desenvolvimiento de empresas privatizadas frente a estatales antiguas. De otro lado, no existe claridad sobre progresos o retrocesos en indicadores económicos sobre productividad, valorización y resultados financieros, por no disponer información completa sobre la situación antes de los procesos de privatización. Solo desde los albores del siglo XXI se ha generado esquema de ventas más acordes con el proceso de globalización mundial, al recurrirse a ofertas por Internet, denominado *privatization link Rusia*. Se destacan progresos desde la última fase del proceso, al permitir mayor libertad y prelación a las fuerzas del mercado.

El proceso de privatización de *China*[38] se viene ejerciendo de forma paulatina, dada la resistencia desplegada por los burócratas y dirigentes políticos aferrados al esquema tradicional de planificación central y por los resultados negativos de experiencias apresuradas y a ultranza en *Rusia* y otros países de *Europa Oriental*. Sin embargo, a inicios del siglo XXI el proceso se ha agilizado de manera enérgica, permitiendo reducir vertiginosamente la participación de entidades estatales (SOE) dentro del total del empresas; sin embargo, aún no son representativas por efectos de políticas de mantener el control del capital social en entidades de gran tamaño y representativas de la actividad productiva (el Estado ha reservado sectores estratégicos relativos a bienes básicos, transporte y energía). De manera paralela, se han trasladado algunas actividades que eran controladas por el gobierno nacional hacia entidades territoriales (*Town Village Enterprises*), incrementando grados de descentralización. Así, el modelo chino es híbrido, al combinar régimen socialista tradicional con sistema de mercado orientado al mundo exterior, en entorno de mundo globalizado. No obstante, el futuro de la empresa pública no es claro, presenta riesgos de desaparecer si no compite con entidades privadas y preocupa que sus resultados financieros no sean favorables. Desde el punto de vista social, el gran desasosiego es la gran cantidad de trabajadores desvinculados, que ha repercutido sobre la tasa de desempleo. Los objetivos de privatización han sido variados y antagónicos: control del partido comunista y reservas de sectores básicos y, contrapuestos, conformación del mercado, auspicio a apertura internacional, eficiencia, rentabilidad, impulso al mercado de capitales y competitividad. En marzo del 2007 la *Asamblea Nacional Popular* aprobó la *Ley de propiedad privada* con mayoría abrumadora de 2.799 votos favorables frente a 2.888 miembros (37 abstenciones y 52 en contra), luego de más de una década de intentos, que sepultó el esquema impuesto por *Mao Zedong* de propiedad pública y colectiva socialista; este trascendental viraje es justificado por el gobierno con los siguientes argumentos: Empresas estatales quebradas y condición deplorable de la economía (inestabilidad, insostenibilidad, carencia de armonía y desequilibrios)[39].

Washington, 1997. HARRY G. BROADMAN. *COMPETENCIA Y NUEVAS EMPRESAS EN RUSIA* en *FINANZAS Y DESARROLLO*. Vol. 38, No. 2. FMI, Washington, 2001. Pp. 22-25. [HARRY G. BROADMAN. *RUSSIAN ENTERPRISE REFORME: POLICIES TO FURTHER THE TRANSITION*. World Bank, Washington, 1999], disponible en: [www.imf.org]. PETER NOLAN. *CHINA'S RISE, RUSSIA'S FALL*. St. Martin's Press, New York, 1995. JOHN S. EARLE. "*LA PRIVATIZACIÓN RUSA OFRECE IMPORTANTES LECCIONES*" [www.cipe.org]. CECILIA SAGER. "*PONIENDO LA PRIVATIZACIÓN EN LÍNEA*" [www.cipe.org].

38 PETER NOLAN. *CHINA'S RISE, RUSSIA'S FALL*. St. Martin's Press, New York, 1995. CARLOS BAZDRESCH P., ROSS GARNAUT, LIGANG SONG, STOYAN TENEV, YANG YAO. *CHINA'S OWNERSHIP TRANSFORMATION: PROCESS, OUTCOMES, PROSPECTS*. World Bank, Washington, 2005. *EL LARGO Y TORTUOSO CAMINO HACIA LA PRIVATIZACIÓN EN CHINA* [www.wharton.universia.net].

39 WEN JIABAO. *REDACCIÓN INTERNACIONAL*. Boletín oficial de prensa de primer ministro. Beijín, 16 de Marzo de 2007.

En *Taiwán*[40] se asumieron graduales políticas públicas de privatización desde 1989, luego de amplio período de intervención estatal, justificada la búsqueda de mayor progreso económico. Hay resistencia a privatizar, debido a resultados favorables en empresas públicas. La acción pública se ha centrado en sectores básicos: Energía, transporte y petroquímicos. El umbral de políticas de privatización ha otorgado énfasis a reducir la participación estatal al 50%. Su propósito básico es incursionar al mercado global.

América Latina experimentó participación activa del Estado en la década de los cincuenta, frente a carencias y desequilibrios sufridos en la época de la posguerra, caracterizada por restricciones en inversión, que limitó el crecimiento económico. Durante los años sesenta y setenta se ejercieron cardinales reformas sociales y económicas, pretendiendo objetivos de equidad y eficiencia. Esta tendencia cambió en las décadas de los setenta y ochenta, al irrumpir gobiernos autoritarios, que propagaron polarización social e inclinaciones populistas. En las décadas de los ochenta y noventa se consolidaron transformaciones económicas, que impulsaron desarrollos tecnológicos y apertura de mercado, influido por la banca trasnacional y organismos internacionales de desarrollo. Desde este período, se han impulsado políticas sobre globalización y tratados de libre comercio y se ha debatido sobre la eterna disyuntiva entre libertades del mercado e intervencionismo de Estado.

En los años ochenta, las condiciones recesivas en *Latinoamérica*, le confirió el apelativo de década perdida y auspició procesos de privatización, impulsando propósitos de eficiencia productiva, reducción del déficit fiscal y del endeudamiento, modernización del Estado y de la economía, disminución de injerencias políticas y reducción de la corrupción. Se resalta durante esta época la preocupante situación de las finanzas públicas de la mayoría de países del hemisferio, afligidos por déficit fiscal y, en consecuencia, por altos grados de endeudamiento público.

En *América Latina* las políticas de privatización incursionaron en *Chile* durante el régimen militar de *Augusto Pinochet*, calificadas prácticas de tendencias derechistas. Luego, fueron difundidas en otras áreas del hemisferio, angustiadas por déficit en sus finanzas públicas y desequilibrios económicos. Con frecuencia, fueron asumidas como políticas de ajuste impuestas por entidades financieras internacionales como requisito para acceder a sus líneas de crédito, como el *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (*BIRF*) y el *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*).

América Latina en el período 1975 a 1982 ejerció políticas de *privatización* impulsando libertades del mercado, competitividad y reducción del papel estatal. Su efecto fue contraproducente: Se generalizó crisis social y económica, con efectos nocivos sobre pobreza, inestabilidad, violencia e inseguridad. Se resaltan los siguientes sucesos: Amplios grados de desempleo, bajas o negativas tasas de crecimiento, alta proporción de endeudamiento, bajo nivel de solidez y solvencia de empresas, dificultad del sector financiero para recuperar créditos otorgados, efectos negativos en las relaciones internacionales, alto grado de especulación y abuso, gran concentración de ingresos y riquezas, elevadas tasas de pobreza y miseria, amplia incertidumbre, desconfianza por las instituciones y el mercado, alta propensión a los riesgos, entre otros fenómenos.

En *Latinoamérica* se han destacado tres etapas en el proceso de privatización[41]. Primera ola: Se ejerció énfasis en el traspaso de la propiedad pública a particulares en sectores de telecomunicaciones e industria manufacturera. Segunda ola: Se otorgó prelación a actividades de puertos, vías, electricidad y acueductos. Tercera ola: Se insistió en educación, salud y seguridad social, en especial, pensiones.

En *Latinoamérica* las transformaciones económicas que impulsaron los procesos de privatización se ejercieron en conjunto con reformas políticas y administrativas, que incidieron en cambios en sus estructuras sociales y en las relaciones entre Estado y particulares. Este revolucionario proceso incluyó giros drásticos al interior de las empresas, en especial, de índole público. Este aserto se basa en varios estudios: "En *América Latina*, las transformaciones en el dominio empresarial público vienen siendo implantadas bajo dos modalidades principales: Desincorporación y reestructuración de empresas

40 KELLY HER. *PRIVATIZACIÓN EN MARCHA* [www.gio.gov.tw].
41 GERVER TORRES. "*II CONFERENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE PRIVATIZACIÓN: 1997*" [http/lanic.utexas.edu].

públicas. Ambas modalidades pueden constituirse en procesos claramente separados o converger hacia objetivos similares. La desincorporación se aplica a aquellos entes estatales que desarrollan actividades de producción de bienes y servicios que, se considera, deben ser asumidas por particulares o directamente suprimidas, mientras que la reestructuración es, en algunas estrategias, condición previa y necesaria para aquellas empresas del Estado cuya situación actual impide su transferencia inmediata al sector privado; también puede suceder que se opte por reestructurar la empresa pública cuando se estima que debe seguir siendo propiedad del Estado"[42].

Otto Morales Benítez controvirtió el proceso de privatización experimentado en *Latinoamérica* en carta enviada a *Rodolfo Ricardo Carrera*. Al respecto, denunció: "Veo en la prensa de hoy que se han lanzado a la privatización. Creo que es la peste que ha caído a *Indo América*, como imposición de organismos internacionales. Es el desmantelamiento del Estado. Además, el avance de la política neoconservadora de *Reagan* o del capitalismo salvaje... Le recorre esa imposición a todo el continente. Y va a entrar el capital extranjero, apropiándose del ahorro de nuestros países... El afán de lucro -lícito e ilícito- se ha apoderado de nuestros países. Por ello, se anda de sorpresa en sorpresa: Descubriendo cómo se toman nuestros servicios públicos -regalados, con mínima inversión- o cómo se apoderan de industrias nacionales -del lento y difícil ahorro nacional, acumulado en varios años- las transnacionales, sin límites en su apremio de codicia. Nuestros gobiernos complacientes. Conduce a tema más profundo, desaparición de equidad social y democratización limpia... La privatización y la apertura, tienen múltiples y dañinas irradiaciones"[43].

En *América Latina* el gasto público social, como educación y salud, ha venido decreciendo como proporción del gasto total y del producto interno bruto. Existe injerencia de políticas de ajustes impuestas por el *Fondo Monetario Internacional*. Las reformas al sistema educativo y de salubridad han generado detrimento de indicadores cardinales: Calidad, cobertura, relación gasto de funcionamiento y gasto de inversión, recursos destinados a bienes capital e innovación tecnológica, proporción de personal docente y médico, desmonte de esquemas de subsidios, desprotección a grupos vulnerables, tendencia a autofinanciamiento (servicios financiados por la colectividad, reducción de partidas del presupuesto público), desmantelamiento y cierre de instituciones públicas de salud y educación, carencia o deficiencia en atención a grupos vulnerables, corrupción, enriquecimientos de élites y monopolios, iniquidad, politización de servicios, centralización de políticas, descentralización de funciones y no de recursos, exclusión en acceso a servicios, conversión del usuario en cliente, menor presencia directa del Estado[44].

La tendencia en *Latinoamérica* durante el último período del siglo XX y primera parte del siglo XXI es hacia la internacionalización de sus economías y, con ello, las políticas públicas sobre privatización han ocupado papel relevante. Para evitar desajustes y colapsos, se ha otorgado significado a armonizar los intereses de empresarios domésticos con los de agentes multinacionales. En ese sentido, se han impulsado reformas jurídicas, económicas, financieras y administrativas dirigidas a ajustar las estructuras internas a los requerimientos de los mercados internacionales.

Se han ejercido pugnas y controversias en el contexto latinoamericano, frente a procesos de globalización y privatización. En especial, en el marco de negociación del *Área de Libre Comercio de las Américas* (*ALCA*) y del *Tratado de Libre Comercio* (*TLC*), que han enfrentado a defensores y contradictores[45].

---

42 "*EXPERIENCIA EN MODERNIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL ESTADO*" [www.clad.org.ve].

43 OTTO MORALES BENÍTEZ. "*APERTURA, PRIVATIZACIÓN, INTERVENCIÓN DEL ESTADO, CAPITALISMO SALVAJE*". Carta al profesor *Rodolfo Ricardo Carrera* de la *Universidad de La Plata*. Bogotá, julio 8 de 1991, mimeógrafo. PP. 1, ss.

44 JORGE A. GÓMEZ RICARDO. *EXAMEN Y EVALUACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD EN COLOMBIA*. Tesis para optar el grado de Máster en Estudios Políticos. Presentada en la Universidad Javeriana, Bogotá, 1998. Directora de tesis: ADRIANA DELGADO. FERNANDO MASI. *PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y PARAGUAY*. CADEP, Asunción, 2000. JORGE A. GÓMEZ GALLEGO. *EL ESTADO CRÍTICO DE LA SALUD EN COLOMBIA* [www.deslinde.org.co]. EDUARDO TOCHE M. Y PABLO SANDOVAL L. "*HISTORIA DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA COMO UN PROCESO*" [www.cemsanfernando.org]. AZUCENA ESTEBAN, JAVIER AMARO Y AURORA BASALLO. "*LA PRIVATIZACIÓN DE LA SALUD EN COLOMBIA (UNA REFLEXIÓN PARA TODOS)*" [www.semg.es]. ANA MARÍA ARTEAGA. *LA LÓGICA BRUTAL DE LA PRIVATIZACIÓN* [http://rrojasdatabank.info]. *LOS GREMIOS CHILENOS CRITICAN LA PRIVATIZACIÓN DE LA SALUD PÚBLICA* [www.rebelion.org].

45 ALDO FERRER Y HELIO JAGUARIBE. *ARGENTINA Y BRASIL EN LA GLOBALIZACIÓN: ¿MERCOSUR O ALCA?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001. NORMA SANCHIS. *EL ALCA EN DEBATE: UNA PERSPECTIVA DESDE LAS MUJERES*. Biblos, Buenos Aires, 1991. "*DECLARACIÓN CONJUNTA DEL COMITÉ COLOMBIA DE LUCHA CONTRA EL ALCA Y EL TLC Y LA RED*

También en diversas oportunidades las políticas de privatización en *Latinoamérica* han generado conductas de choque en la sociedad civil contra las políticas públicas impuestas por los gobiernos de turno. Entre muchos otros casos se resaltan: Manifestaciones violentas contra el gobierno de *Alejandro Toledo* en *Arequipa* (*Perú*) por la decisión de privatizar electrificadoras, con consecuentes enfrentamientos entre fuerza pública y ciudadanía, dejando como resultado muertos, heridos y contusos[46]. Expresiones de rechazo de la multitud en *Guadalajara* (*México*) como reacción a las políticas neoliberales, con ocasión de la cumbre *Unión Europea* y *América Latina y el Caribe*, así como el pronunciamiento social "*Los derechos de los pueblos están primero*"[47]. En *Bolivia* se generó la dominada 'guerra del gas', que originó condiciones de anarquía; se resaltan secuelas de inestabilidad, agitación, asesinatos masivos, remoción de gobernantes (renuncia obligada del presidente *Gonzalo Sánchez de Lozada*, 17 de octubre de 2003), escasez de productos esenciales, protestas, paros cívicos, huelgas, bloqueos, marchas y revueltas como reacción a la posibilidad de firmar el *ALCA* y a la negociación de gas con otros países, acciones militares, masacres, entre otros actos desestabilizadores[48].

En la tradición histórica económica y emprendedora de *Colombia* la empresa pública ha sido vital para impulsar el fomento económico del país. De manera institucional, surgió de manera formal con la *reforma constitucional de 1968* (*Acto Legislativo de 1968*), emprendida durante el Gobierno de *Carlos Lleras Restrepo*, que impulsó importantes reformas administrativas al Estado, en especial se debe destacar su organización en dos tipos de entes: Centralizados (con competencias funcionales) y descentralizados (con propósitos de producir bienes o prestar servicios). Dentro de estas últimas se destacan las entidades vinculadas (también existen las adscritas) que disponen capital propio e independencia presupuestal (no hacen parte del presupuesto general) y, además, se consideraban que ejercían actividades productivas de bienes de interés particular, lo que les permitía competir con el sector privado. Se destacan entre estas últimas las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

El Gobierno de *Virgilio Barco Vargas* fue esencial en el otorgamiento a la organización estatal orientación de índole social, descentralizadora y de racionalidad en las finanzas públicas[49]. También, propició nueva *Constitución Política* que reemplazó la existente por más de cien años con numerosas enmiendas. Este proceso se ejerció ante el clamor de múltiples actores, principalmente los círculos académicos del país. Propició la denominada séptima papeleta, sistema de consulta de la voluntad popular, sufragio universal, que se podría asimilar a referéndum. Luego fue autorizado por la *Corte Suprema de Justicia*. Se cristalizó mediante voto y escrutinio popular que permitió conformar la *Asamblea Nacional Constituyente*.

Con la controvertible modernización del Estado emprendida durante el Gobierno de *Cesar Gaviria* realmente se confundieron los conceptos, al precisar como referente para diferenciar entre entes centralizados y descentralizados la disponibilidad o no de personería jurídica, lo que es etéreo y subjetivo, depende de los actores que intervengan en dichas decisiones, no corresponde a elemento no maleable y lógico, como existía en el esquema anterior, que se ejercía basado en actividades funcionales o productivas, que es factibles de percibir y correspondientes a la racionalidad. Así, muchas entidades con competencias funcionales pasaron a ser parte del sector descentralizado, como algunas superintendencias y las novedosamente creadas en ese entonces como unidades administrativas especiales, a las que se les otorgó personería jurídica. Si bien el *artículo 20* transitorio de la *Carta Política* precisó: "Suprimir,

COLOMBIANA DE ACCIÓN FRENTE AL LIBRE COMERCIO Y EL ALCA" [http://recalca.org.co]. "*TLC ENCARECERÍA SERVICIO TELEFÓNICO DE LOS POBRES*" [www.larepublica.com.co]. "*EEUU INTENSIFICA CABILDEO PARA ACELERAR APROBACIÓN DEL TLC CON CENTROAMÉRICA*" [www.mipunto.com]. "*ORGANIZACIONES POPULARES REPUSIAN TLC FRENTE A EMBAJADA DE EEUU*" [www.univision.com]. DANIEL ARGEMI Y JAVIER LUCHETTI. "*ARGENTINA Y EL ALCA: UNA REFLEXIÓN*" [www.fmmeducacion.com.ar].

46 "*CHOQUES EN PERÚ POR PRIVATIZACIÓN*" en *BBC MUNDO* [http://news.bbc.co.uk]. "*LEVANTAN ESTADO DE EMERGENCIA EN PERÚ*" en *BBC MUNDO* [http://news.bbc.co.uk].

47 LUCA MARTINELLI. "*CONVENIO ENTRE LA UE Y EL GOBIERNO DE CHAPAS*" [www.ecoportal.net].

48 "*BOLIVIA: 71 MUERTOS EN LA GUERRA DEL GAS*" [bolivia.indymedia.org]. EDGAR RAMOS ANDRADE. "*CRÓNICA DE LA MASACRE EN BOLIVIA*" [eljugueterabioso.redvoltaire.net]. "*GUERRA DEL GAS EN BOLIVIA: MUESTRA DEL VALOR Y LA REVELDÍA DEL PUEBLO AYMARA: 2003*" [www.monografias.com]. "*MASACRE EN BOLIVIA*" [www.prensarural.org].

49 Se resaltan: *Ley 38 de 1989* (estatuto presupuestal), *Ley 75 de 1986* y *Ley 43 de 1987* (reformas al estatuto tributario), *Acto Legislativo de 1986* y *Ley 78 de 1986* (elección popular de alcaldes), *Ley 12 de 1986* (mayor cesión del IVA a entidades territoriales). Mediante el Congreso de la República otorgó al Ejecutivo facultades precisas y pro-témpore para realizar importantes reformas: *Decretos Ley 77 de 1987* (estatuto de descentralización) y *Decretos Ley 78, 79, 80* y *81 de 1987* (facultades a entidades territoriales).

fusionar o reestructurar entidades de la rama Ejecutiva del orden nacional, previa evaluación y recomendación de comisión asesora, con el fin de ponerlas en consonancia con la reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece", el tema en discusión y análisis no se desprende de los lineamientos de la *Carta Política* consagrada en 1991.

Con base en facultades constitucionales, el gobierno de *César Gaviria* constituyó la *Comisión Asesora para las Reformas* mediante *Decreto 2440 de 1991*, que permitió reestructurar, fusionar, escindir y suprimir entidades del sector público. Se critica el exceso de funciones otorgadas a las entidades territoriales sin ser compensadas con los recursos requeridos, aumento desproporcionado del sector público y, en consecuencia, del gasto estatal, la carencia y el retraso en la toma de decisiones en temas trascendentales propuestos en la *Carta Política*, funciones compartidas entre diferentes entidades, lo que generó gran confusión y complicación en la gestión pública[50].

Otros gobiernos también ejercieron reformas al Estado colombiano, que afectaron su organización administrativa. Pero por sus características no ameritan otorgarles gran relevancia.

En *Colombia* el proceso de privatización surgió como estrategia del plan de desarrollo económico y social denominado *La revolución pacífica*, proferido durante la presidencia de *César Gaviria*. No obstante, tuvo tímidos antecedentes durante el gobierno de *Virgilio Barco Vargas*, en el que *Gaviria* fue protagonista como ministro de hacienda y, luego, de gobierno.

Como normas que direccionan el proceso de privatización en *Colombia*, deben relacionarse las siguientes: *Artículo 60* de la *Constitución Política*, que estipula el acceso a la propiedad. En desarrollo del ordenamiento jurídico establecido en la *Carta Política* se expidió la *Ley 226 de 1995* (*ley de privatizaciones*) y otras normas que rigen la actividad específica sectorial en dicha materia, por ejemplo: *Ley 142 de 1994* (*ley de servicios públicos domiciliarios*), *Ley 143 de 1994* (*ley eléctrica*) y, de forma análoga, se puede precisar norma determinada por cada sector.

Los sucesos precursores consistieron en enajenar empresas de propiedad del *Instituto de Fomento Industrial* (*IFI*), entidades constituidas o adquiridas para ser reestructuradas o consolidadas y, luego, ser transferidas al sector privado. Se resaltan entre las primeras experiencias las cesiones de *Sofasa* a *Renault* y *Toyota* y *Papelcol* a la firma *Grace*.

Posteriormente, se ejerció este proceso en entidades prestadoras de servicios públicos del *Distrito Capital de Bogotá*. Se cedió a firmas particulares la prestación del servicio de aseo y recolección de basuras y se recurrió a la liquidación de la *Empresa Distrital de Servicios Públicos* (*EDIS*), mediante facultades otorgadas con el *Acuerdo 41 de 1993* al alcalde del *Distrito Capital* para constituir unidad ejecutiva. Con base en dichas potestades, se emitió el *Decreto 782 de 1994*, que creó la *Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos*, para asumir funciones de planear, coordinar, dirigir, supervisar y controlar los servicios de recolección de basuras, aseo de áreas públicas, limpieza o barrido, transferencia y disposición de residuos sólidos, plazas de mercado, cementerios, hornos crematorios contratados con particulares, entre otras funciones adicionadas con el *Decreto 399 de 1998*. Existen tesis encontradas que defienden o impugnan la evolución gestada en este servicio público[51].

También se liquidó la *Empresa Distrital de Transportes Urbanos*, a través del *Decreto 075 de 1991*, con base en facultades concedidas por el concejo distrital al alcalde mayor de *Bogotá*, *Acuerdos 11* y *12 de 1990*.

Luego, se incorporaron actividades de transporte administradas por la Nación, como *Colpuertos* y *Ferrocarriles Nacionales*. Entidades liquidadas y sus patrimonios transferidos al respectivo *Fondo de Pasivo Social*.

---

50 Ver: MABEL GONZÁLEZ PACHECO Y CLAUDIA HINCAPIÉ G*ÓMEZ*. "*REFORMA A LA ESTRUCTURA DEL ESTADO*". Sección: "*REFORMA IMPLANTADA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO*: (1940-1944)". Tesis para optar al título de abogadas. Director de tesis: HERNÁN ALEJANDRO GONZÁLEZ GARCÍA. Universidad de la Sabana, Bogotá, 2001.

51 "*LA BASURA QUE DEJA LA PRIVATIZACIÓN*" [www.redvoltaire.net]. "*UN EJEMPLO DE EVOLUCIÓN DEL SERVICIO*" [www.porelpaisquequeremos.com]. "*LA ORGANIZACIÓN DE ARCHIVOS: UN OBJETO DE INVESTIGACIÓN*" [www.alcaldiabogota.gov.co].

El gobierno de *César Gaviria* impulsó la conformación de empresas privadas para gestionar la infraestructura portuaria, trasladando a particulares funciones que correspondían a *Puertos de Colombia*, para ello se sancionó la *Ley 1 de 1991*. Así, se constituyeron sociedades portuarias regionales, con carácter de *sociedad anónima*, se destacan las de *Barranquilla*, *Buenaventura*, *Santa Marta* y *Cartagena*.

Ferrocarriles Nacionales fue escindida en dos empresas: *Sociedad de Transporte Ferroviario* (*STF*), de carácter privado y encargada de prestar el servicio de transporte férreo, y *Empresa Colombiana de Vías Férreas* (*Ferrovías*), de índole pública y con objeto de mejorar, mantener, modernizar, explotar, extender, rehabilitar, dirigir y administrar redes y estaciones férreas, de forma directa o mediante concesiones. La liquidación de la *Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia* se efectuó con el *Decreto 1586 de 1989*. *Ferrovías* se creó mediante *Decreto 1588 de 1989*. Se autorizó la constitución de la sociedad de economía mixta de *Transporte Férreo* y *Transporte Férreo de Oriente* a través del *Decreto 1589 de 1989*.

Durante la administración *Cesar Gaviria* se inició el proceso de concesiones de mejora, mantenimiento y construcción de vías al sector privado. *INVÍAS* ha adjudicado numerosas concesiones de la red vial nacional[52], experiencia asimilada por diversos departamentos, municipios y distritos.

En relación con aeropuertos, el *artículo 48* de la *Ley 105 de 1993* autorizó a la *Aeronáutica Civil* para "celebrar contratos de administración, concesión o similares sobre aeropuertos de propiedad del *Fondo Aeronáutico Nacional*, con entidades especializadas o asociaciones regionales donde la participación estatal no podrá ser superior al 50%". El *Decreto Reglamentario 1647 de 1994* determinó categorías de aeropuertos acorde con parámetros como volumen de pasajeros, potencialidad de rentabilidad, propensión de transferencia a la red y su índole internacional, nacional o regional. Mediante *Documento CONPES 2727 de 1994* se autorizó entregar en concesión los principales aeropuertos del país. El 9 de agosto de 1996 se firmó contrato con la *Sociedad Aeroportuaria de la Costa S. A. (SACSA)* para administrar por 15 años el aeropuerto *Rafael Núñez* de *Cartagena* con contraprestación de $24.150 millones de 1996. El 28 de febrero de 1997 se otorgó concesión del aeropuerto *Ernesto Cortisso* de *Barranquilla* a *Aeropuertos del Caribe* (*ACSA*) por 15 años por $9.400 millones de 1996. El 2 de septiembre de 2000 se firmó contrato con *AEROCALI S. A.* para administrar el aeropuerto *Alfonso Bonilla Aragón* de *Palmira* por $470 millones de 2000. En los tres casos el operador fue *AENA*[53]. En el 2001 se suscribió el Plan Maestro del *Aeropuerto El Dorado* de *Bogotá*; en la *II Feria Internacional de Aeronáutica*, efectuada en *Rionegro* (*Antioquia*) del 24 al 27 de junio del 2004, se ofreció al sector privado la concesión del aeropuerto internacional *El Dorado* de *Bogotá*, sobre procedimiento de plan maestro que incluye tres fases (selección del elaborador del proyecto con metodología del *Banco Mundial*, estructuración del proyecto y entrega del aeropuerto), que incorporó servicios directos (aeronáuticos) e indirectos (no aeronáuticos) en temas relativos a atención a pasajeros, carga y mantenimiento, programada la finalización del plan maestro el 2025[54]; el 19 de julio de 2004 se contrató el estructurador y se suscribió con el *Banco Mundial* el préstamo *BIRF 4138CO* para atender el proyecto de asistencia técnica para la reforma del proyecto aeropuerto *El Dorado*, se adjudicó el contrato para ejercer consultoría a la estructuración financiera, legal y técnica y puesta en marcha del esquema de vinculación del capital privado en actividades de mejoramiento, mantenimiento y operación del aeropuerto internacional *El Dorado* a la firma *Unión Temporal KPMG LLP - Advisory Services - MM - Durán & Osorio - Impuestos y Servicios Legales*. Mediante *Resolución 3500* del *28 de agosto de 2006* la *Aeronáutica Civil* adjudicó la concesión de la fase 1 del aeropuerto *El Dorado* a la firma *Promesa de Sociedad Futura Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional* (*OPAIN*), Licitación 5000091 del 2005[55].

---

52 *Se* destacan: *Santa Marta - Riohacha - Paraguachón, Cartagena - Barranquilla, Zipaquirá - Bucaramanga, Briceño - Tunja - Sogamoso, carreteras nacionales del Meta, Patios - La Calera - Guasca, desarrollo vial del Norte de Bogotá, Bogotá - Cáqueza - Villavicencio, Bogotá - Girardot, Fontibón - Facatativá - Los Alpes, Bogotá - Siberia - La Punta - El Vino, Neiva - Espinal - Girardot, malla vial del Valle del Cauca y del Cauca, Pereira - La Victoria, Armenia - Pereira -Manizales, desarrollo vial del Oriente Antioqueño, Sincelejo - Montería.* Cada proyecto dispone sus propias características. Se programa incorporar nuevas vías. "*CONCESIONES VIALES ADMINISTRADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES (INCO)*" [www.mintransporte.gov.co].

53 MIGUEL ÁNGEL ACOSTA OSÍO. "*CONCESIONES AEROPORTUARIAS EN COLOMBIA*". Aerocivil, Bogotá, 2004 [www.aerocivil.gov.co].

54 MIGUEL ÁNGEL ACOSTA OSÍO. "*CONCESIONES AEROPORTUARIAS: PLAN MAESTRO AEROPUERTO EL DORADO*". II Feria Internacional de Aeronáutica, Rionegro, 2004. [www.aerocivil.gov.co].

55 "*CONCESIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO*" [http://carce.ccb.org.co]. *CARTA ENVIADA POR EL GERENTE DEL PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA REGULATORIA DEL BANCO MUNDIAL PARA COLOMBIA Y MÉXICO*

Según el *Departamento Nacional de Planeación* durante el período 1991 a 2003 la inversión privada en infraestructura física ascendió a $24,6 billones, correspondiente al 36% del total de recursos ejecutados en el sector por el Estado[56].

La cesión a particulares de actividades de las comunicaciones se ha ejercido con dinamismo. En la década de los noventa se adjudicó la telefonía móvil celular y se dio acceso a otros actores a participar en larga distancia internacional y nacional[57]. *Telecom*, único operador nacional, encontró rivalidad con la *Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá* y *Orbitel*, empresa mixta con mayoría accionaria de capital privado. Cada empresa pagó 150 millones de dólares por los derechos, cancelando el 50% en 1998, el 25% en 1999 y el restante 25% en el 2000[58].

La *Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S. A.*, *Triple A*, empresa de servicios públicos, se constituyó el 17 de Julio de 1991 e inició actividades en 1992[59].

La *Ley 142 de 1994* estipuló que la prestación de servicios públicos se ejercerá por empresas organizadas como sociedades por acciones[60]. Diferenció tres categorías de empresas, acorde con la propiedad: Oficiales (total de aportes son de la Nación, entidades territoriales o sus entes descentralizados[61]), mixtas (Nación, entidades territoriales o sus entes descentralizados disponen 50% o más de los aportes[62]) y privadas (particulares ostentan la mayoría[63]).

La *Empresa de Acueducto de Bogotá* se transformó en empresa de servicios públicos, mediante autorización del Concejo Distrital, *Acuerdo No. 6 de 1995*[64]. Las *Empresas Municipales de Cali*, *EMCALI*, en 1996 alternaron sus condiciones a empresa industrial y comercial del Estado, organizada en sociedad pública por acciones, para prestar los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos[65]. La *Empresa de Telecomunicaciones del Distrito Capital de Bogotá* se transformó en sociedad anónima de servicios públicos[66]: Autorización otorgada por el concejo distrital en 1997; el *Distrito Capital* preservó su carácter de socio mayoritario. El *Acuerdo 69 de 1997* modificó a las *Empresas Públicas de Medellín* en empresa comercial del Estado[67], se estipuló como su objeto prestar los servicios públicos domiciliarios

---

A LA DIRECTORA DE INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA SOSTENIBLE DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [www.aerocivil.gov.co].

56 "*HOY EN PLANEACIÓN: DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA ALCANZÓ $24,6 BILLONES*" [www.dnp.gov.co].

57 Ver: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *DOCUMENTO CONPES 3118.* DNP, Bogotá, junio 4 de 2001. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES. *EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA*. Mimeógrafo, Bogotá, 2000.

58 COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES. *EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA EN LA DÉCADADE LOS NOVENTA*. Id.

59 "*ACERCA DE...*" [www.aaa.com.co].

60 *Artículo 17* de la *Ley 142 de 1994* (declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-741-03* del 26 de agosto de 2003, magistrado ponente: *Manuel José Cepeda Espinosa*. Otras jurisprudencias: *Corte Constitucional*, *sentencia No. C-198-98* del 13 de mayo de 1998, magistrado ponente: *Eduardo Cifuentes Muñoz*. *Corte Constitucional*, *Sentencia no. T-304-93* del 3 de agosto de 1993, magistrado ponente: *Hernando Herrera Vergara*). Adicionado con el *artículo 2* de la *Ley 286 de 1996*.

61 *Numeral 14.5* del *Artículo 14* de la *Ley 142 de 1994*. Jurisprudencias: *Consejo de Estado*. *Expediente No. 1470* del 24 de febrero de 2005, consejero ponente: *Alberto Poveda Perdomo*. *Consejo de Estado*. *Radicación No. 1066*, concepto del 18 de diciembre de 2005, consejero ponente: *César Hoyos Salazar*. *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil*. *Radicación No. 1003*, concepto del 10 de septiembre de 2005, consejero ponente: *César Hoyos Salazar*. *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil*. *Radicación No. 931* del 16 de marzo de 1997, consejero ponente: *Luis Camilo Osorio*.

62 *Numeral 14.6* del *Artículo 14* de la *Ley 142 de 1994*. Jurisprudencias: *Consejo de Estado*. *Radicación No. 1185*, concepto del 27 de mayo de 1999, consejero ponente: *Augusto Trejos Jaramillo*. *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil*. *Radicación No. 1192* del 5 de Agosto de 1999, consejero ponente: *Luis Camilo Osorio*. *Consejo de Estado*. *Radicación No. 1171*, concepto del 28 de Enero de 1999, consejero ponente: *Javier Henao Hidrón*. *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil*. *Radicación No. 1003*, concepto del 10 de septiembre de 2005, consejero ponente: *César Hoyos Salazar*. *Consejo de Estado*. *Radicación No. 1066*, concepto del 18 de diciembre de 2005, consejero ponente: *César Hoyos Salazar*.

63 *Numeral 14.7* del *Artículo 14* de la *Ley 142 de 1994*. Jurisprudencias: *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil*. *Radicación No. 1192* del 5 de Agosto de 1999, consejero ponente: *Luis Camilo Osorio*.

64 *NUESTRA ENTIDAD* [www.acueducto.com.co].

65 *NUESTRA EMPRESA* [www.emcali.com.co].

66 Cuenta con 3.548.664.772 acciones, distribuidas así: *Distrito Capital de Bogotá* (86,64%), *Universidad Distrital* (1,77%), otros accionistas ordinarios (*Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá*, *Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital*, *Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá*, 0,00002%) y accionistas privilegiados (trabajadores, 11,59%). *ESTATUTOS SOCIALES* y *COMPOSICIÓN ACCIONARIA* [www.etb.com.co].

67 *NUESTRA EMPRESA* [www.eeppm.com].

de acueducto, alcantarillado, energía, gas combustible y telecomunicaciones. Análogo a la experiencia de las entidades referidas, otras empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de diferentes municipios del país se transformaron en empresas de servicios públicos o empresas industriales y comerciales del Estado, acorde con lo dispuesto por la *Ley 142 de 1994*.

También se incluyeron entidades del sector financiero, en su mayoría nacionalizadas durante la crisis del sector de la década de los ochenta, debido a deficiencias y malos manejos incurridos por particulares. En 1991 se enajenó la participación estatal en el *Banco de los Trabajadores* al *Banco Mercantil de Venezuela*, por 5 millones de dólares y se vendieron derechos estatales en el *Banco Tequendama* al *Banco Construcción* de *Venezuela* e *Intercon Financial Bank* de *Aruba*, por 33 millones de dólares. En 1992 se transfirió a la *Organización Luis Carlos Sarmiento* acciones del *Banco del Comercio* por 61 millones de dólares y la participación en *LATINCORP* por 20 millones de dólares. En enero de 1994, a través de martillo simultáneo en las tres bolsas de valores que operaban en *Colombia*, se negociaron acciones del *Banco de Colombia* por 326 millones de dólares, siendo su comprador mayoritario el *Grupo Gilinski*. El mismo año, se privatizó *CORPAVI* por 81 millones de dólares. En 1996 se enajenó la participación estatal en *Banco Popular* por 274 millones de dólares. El *CONPES* precisó: "Se destaca la venta de *Banco de Colombia* y *Banco Popular* por 600 millones de dólares"[68].

La tendencia fue limitar la banca pública, transfiriendo las instituciones financieras al sector privado o, en su defecto, fusionar o liquidar entidades. Se propuso mantener solo al *Banco Agrario*, conforme al acuerdo de *stand-by* firmado con el *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*)[69]. Sin embargo, mediante *Decreto 610* y *documento CONPES 3340 del 7 de marzo de 2005* se decidió liquidar a *BANCAFÉ* y constituir *GRANBANCO*, con activos de *GRANAHORRAR* y *BANCAFÉ*. El 12 de octubre de 2006, en reñida subasta, el *Banco Davivienda* se hizo al control del 99,06% de *Granbanco-Bancafé*, por el que se comprometió a girar al *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FOGAFIN*) $2,21 billones (ver sesión J). A través del *Decreto 2540 de 2005* se autorizó enajenar las acciones que disponía *FOGAFIN* en *GRANAHORRAR*, facultades que culminaron con su venta a *BBVA*.

Asimismo, se enajenaron hoteles y otros entes dedicados al turismo y recreación administrados por la extinta *Corporación Nacional de Turismo*.

Frente a la crisis energética de 1992 y 1993, se accedió a autogeneración privada de energía eléctrica, que permitió las primeras plantas particulares de generación. Las primeras experiencias privadas fueron la instalación de la planta de *Mamonal* en *Cartagena* a cargo de *Proeléctrica*, la construcción de la termoeléctrica *Las Flores* en *Barranquilla* por el consorcio *Colombiano Industrial* y *Sevillana de Electricidad*, la reposición de *Termobarranquilla* mediante asociación de *Corelca*, *Distral* y el consorcio *Asea Brown Boveri* (*ABB*) y la *privatización* de varias hidroeléctricas. Luego, se desarrollaron los proyectos de *Paipa II*, *Termodorada*, *Sopesa*, *Tebsa*, *Termovalle* y *Termoencali*. Todos estos procesos fueron liderados por el emprendimiento privado en la década de los años noventa, propiciado por la crisis energética y el crítico racionamiento de 1992, durante el gobierno de *Gaviria*, experiencia única en el país.

En el sector eléctrico se impulsaron grandes transformaciones[70]: A finales de 1996 se erigió la venta de acciones de cruciales plantas generadoras (hidroeléctricas de *Betania*[71] y *Chivor*[72], termoeléctricas

68 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). *PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001. Documento Asesores 07/2001*. Bogotá, julio 10 del 2001, disponible en: [www.icesi.edu.co]. P. 1.

69 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO P*ÚBLICO* Y BANCO DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO STAND BY DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL*. Mimeógrafo. Minhacienda y Banrepública, Bogotá, 2 de diciembre de 2002. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO P*ÚBLICO* Y BANCO DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO STAND BY DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: MEMORANDO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS*. Mimeógrafo. Minhacienda y Banrepública, Bogotá, 13 de abril de 2005. C*ÉSAR* GIRALDO. *EL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: AJUSTE QUE LLEVARÁ A LA ECONOMÍA AL COLAPSO* [www.deslinde.org.co].

70 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DIRECCIÓN INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL*. DNP, Bogotá, 1999. Disponible en: [www.dnp.gov.co].

71 *Betania* fue adquirida por *Endesa de Colombia, Corporación Financiera del Valle*, *Compañía Eléctrica Cono Sur* y *Proyectos de Energía e Inversiones y Promociones.*

72 *Chivor* fue comprada por *Energy Trade and Finance Corp*., *Chilgener*.

de *Termotasajero*[73] y *Termocartagena*[74] y térmicas de *Yumbo*, *Ocoa* y *Gualanday* de *ECOPETROL*[75]). Luego, se fomentó la actividad productiva de empresas privadas: Enajenación de la participación de la Nación (84,02%) en la *Empresa de Energía del Pacífico* (*EPSA*)[76]; proceso de saneamiento y desintegración vertical de la *Empresa de Energía de Bogotá*[77]; capitalización del sector privado a la empresa de distribución y comercialización *CODENSA* y a la generadora *EMGESA*[78]; reestructuración y capitalización de las electrificadoras del *Caribe* y se constituyeron dos empresas comercializadoras (*Electrocaribe* y *Electrocosta*)[79]; capitalización de la empresa de transmisión *Transelca*, creada con la desintegración vertical de *CORELCA*[80]. También, se enajenó *Promigas* (entre 1994 y 1996).

Mediante *Decreto 1140 de 1999* fue constituido el *Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas* (*IPSE*), con los propósitos de identificar, planificar y promover soluciones energéticas integrales, con viabilidad financiera y sostenibilidad en el largo plazo para zonas no interconectadas del país[81]; se constituyó la *Bolsa de Energía*; se impulsó capital estratégico en *ISA*, *ISAGEN* y empresas distribuidoras departamentales.

En el 2000 el gobierno decidió enajenar parte de sus acciones en *ISA*, propietaria del 83% de la red de transmisión nacional. El proceso finiquitó con su capitalización y posterior venta de acciones, disminuyendo su participación al 59,3%[82].

La negociación de *ISAGEN* ha presentado diferentes escollos[83]. El gobierno de *Juan Manuel Santos* ha propuesto la segunda ronda de su enajenación (remanente del 58% de las acciones), con miras a destinar los recursos recaudados (cerca $5 billones) a la red de infraestructura de cuarta generación (4G), que requiere inversiones proyectadas en $47 billones[84].

También se resalta la cesión de propiedad estatal al sector privado en el sector minero. Se han transferido acciones de *Ecopetrol* en múltiples empresas en el área de gas, se resaltan *Colgas*, *Surtigas*, *Gas de la*

---

73 *Termotasajero* fue adquirida por inversionistas estratégicos solidarios.

74 *Termocartagena* fue obtenida por *Electricidad de Caracas*, extrabajadores de *CORELCA*, entre otros.

75 *ECOPETROL* también enajenó su participación en *Gas Natural, Promigas* e *Invercolsa*.

76 *EPSA* fue adquirida en 1997 por *Electricidad de Caracas* y *Houston Industries Inc.*

77 La Nación tenía participación inferior al 10% y fue capitalizada por cifra superior a US$2 millones. Se ejerció proceso de saneamiento financiero, mediante la incorporación de capital privado, que condujo a la privatización de la *Empresa de Energía de Bogotá*, proceso que finalizó el 23 de octubre de 1997. Su principal comprador fue *ENDESA*. Ver: CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). *PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001. DOCUMENTO ASESORES 07/2001*, Bogotá, julio 10 de 2001. P. 1. [www.icesi.edu.co].

78 La *Empresa de Energía de Bogotá* fue comprada por *Endesa Chile*, *Endesa España* y *Akasaka Corporation*. Surgieron dos entidades de propiedad de la *Empresa de Energía de Bogotá* y del público, mediante emisión de bonos, constituidos como capital energía: *CODENSA* y *EMGESA*, constituidas como empresas de servicios públicos domiciliarios con carácter de sociedades anónimas. *CODENSA* presta servicios de distribución y comercialización de energía. Ver: [www.codensa.com.co]. *EMGESA* suministra servicios de generación y comercialización de energía eléctrica. Ver: [www.emgesa.com.co].

79 La Nación disponía el 65% de la propiedad accionaria de las electrificadoras de los departamentos del *Caribe* colombiano.

80 En 1998, *ISA* adquirió el 65% de *Transelca*.

81 Las áreas geográficas del país que han presentado mayores problemas de interconexión eléctrica son las regiones de *Orinoquía* y *Amazonía* y el departamento del *Chocó*, por su deficiente accesibilidad por ser zonas selváticas y lacustres y presentar condiciones de áreas recónditas.

82 *Interconexión Eléctrica S. A.* (*ISA*) es conglomerado colombiano de energía, se encarga de transporte, comunicaciones e interconexión de energía eléctrica, siendo la empresa más importante del país en este ramo, con amplio cubrimiento nacional e internacional. Es entidad de carácter mixto. La composición accionaria a 31 de marzo de 2005 era: Nación (59,30%), *Empresas Públicas de Medellín* (10,69%), *Empresa de Energía de Bogotá* (1,83%) [participación del capital público del 71,82%] y entidades institucionales (8,48%, fondos de pensiones y cesantías, fondos de valores, fondos mutuos de inversión, fondos de empleados, aseguradoras, entre otros), personas naturales (15,38%), inversionistas extranjeros (2,28) y personas jurídicas (2,04%) [capital privado del 28,18%], ver: [www.isa.com.co]. Esta distribución ha venido cambiando, pero en proporción mínima, afectando más la presencia de los capitales particulares. Al 30 de abril de 2006 era: Nación (59,30%), *Empresas Públicas de Medellín* (10,68%), *Empresa de Energía de Bogotá* (1,83%) [participación del capital público del 71,81%] e inversionistas institucionales (11,02%), personas naturales (13,84%), inversionistas extranjeros (1,26) y personas jurídicas (2,08%) [capital privado del 28,19%], disponible en: [http://www.skyscrapercity.com]. A 15 de agosto de 2014, la composición presentaba cambio más representativo: Nación (51,41%), *Empresas Públicas de Medellín* (10,17%), *Ecopetrol* (5,32%), *Empresa de Energía de Bogotá* (1,67%) y accionistas privados (31,44%), ver: *ISA PAGARÁ TERCER DIVIDENDO* [http://www.elmundo.com].

83 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). "*PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001*": "*DOCUMENTO ASESORES 07/2001*". CONFIS, Bogotá, julio 10 del 2001. P. 5. [www.icesi.edu.co]. Históricamente se presentó drástico litigio entre la Nación y la *Empresas Públicas de Medellín*. Además, durante el mandato de *Juan Manuel Santos* se suscitó controversia entre los defensores de la venta *ISAGEN*, liderado por el propio gobierno, y los enemigos a su enajenación, auspiciado por su antecesor, *Álvaro Uribe Vélez*. Se ha propuesto destinar los recursos obtenidos por la venta de la participación de la Nación destinarlos a financiar proyectos de infraestructura, en especial concesiones de vías de cuarta generación.

84 SERGIO CLAVIJO. "*PRIVATIZACIONES Y GASTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURA*" en *DIARIO LA REPÚBLICA*. 23 de agosto de 2014. Disponible en: [www.larepublica.co].

Guajira, entre otras.

En 1996 se privatizó *Cerromatoso*, productora de níquel ($154 millones de dólares). En 1997 se cedió a *Cerrejón zona central*, generador de carbón (11 millones de dólares). En el 2000 se vendió *Cerrejón zona norte* (433 millones de dólares)[85]. El *Decreto 1679 de 1997* ordenó la fusión de las sociedades *Minerales de Colombia*, *MINERALCO S. A.*, y *Empresa Colombiana de Carbón*, *ECOCARBÓN Ltda.*, para constituir la *Empresa Nacional Minera*, *MINERCOL Ltda*.

Se ha incursionado en privatización o liquidación de importantes empresas estatales, incluso siendo rentables, como *Telecom*, empresas de propiedad del *Fondo Nacional del Café* y entidades mineras, energéticas y del sector financiero. Igualmente, las actividades relacionadas con la seguridad social, regímenes de pensiones, salud y enfermedades de trabajo y riesgos profesionales, se han abierto para ser prestados por el sector privado, se pretende competitividad de las actividades que eran monopolizadas por el *Instituto de Seguros Sociales* y las *cajas de previsión social*, entidades que han sido objeto de proceso de reestructuración y liquidación.

El mayor reto que afronta *Colombia* es superar el atraso histórico en su infraestructura. No obstante, con el transcurrir del tiempo, el sector privado ha venido ejerciendo gran protagonismo en la provisión de la infraestructura física en *Colombia*, que se ha materializado a través de mayor fomento en el mercado de capitales, escenario fundamental para alcanzar dichos logros. Se destacan la presencia de proyectos conducidos por esquemas de asociaciones público-privadas (contrato de gestión, venta parcial u otros esquemas mixtos), convergencias que propugnan por mayores fortalezas al pretender cimentar la colaboración en aspectos de financiamiento y solidaridad en expectativas de riesgos. No obstante, este proceso ha sido heterogéneo. Hay sectores que han aprovechado estas condiciones (comunicaciones, energía, agua, saneamiento básico) comparados con otros que han demostrado rezago (vías, transporte)[86].

La presencia de entidades multinacionales en procesos de privatización en *Colombia* ha sido notable. Aspecto destacado por *Federico García Morales*: "En 1997 se recogieron 3100 millones de dólares por propiedades públicas (compañías eléctricas, hidroeléctricas, bancos y minas) adjudicadas a empresas españolas, sudafricanas, norteamericanas, chilenas, venezolanas. *Endesa* de *España*, por ejemplo, adquirió compañía eléctrica en *Bogotá*. En este negocio han sobresalido *Enron*, *Houston Industries*, *Banco Central Hispano*, *Angloamerican Coal*, *Chilgener*. Operaciones ubicadas como inversión directa... Estos movimientos de penetración del capital extranjero se ven favorecidos por el poder de consorcios en transnacionalización"[87].

El proceso de privatización en *Colombia* ha presentado diferentes facetas. En principio se practicó venta total de propiedades, en especial, durante la época de *César Gaviria*. Más tarde, por efecto de oposiciones sociales y políticas, impulsadas por especialistas, sectores políticos, sindicatos, entidades territoriales, entre otros grupos de presión, se adoptaron métodos de privatizaciones fragmentados o parciales. Respecto de la primera época se destacó: "Es interesante enfatizar la dedicación que han puesto los gobiernos desde *Gaviria* a *Samper* en facilitar el proceso privatizador, sorteando hábilmente a la oposición social a esas medidas"[88]. En sentido análogo, se refirió *César Giraldo*: "En *Colombia* el modelo de desregulación de mercado, dirigido a reducir la intervención económica del Estado, se aplicó principalmente durante la administración de *César Gaviria* (1990-1994): La desregulación del mercado de bienes se hizo con apertura comercial, flexibilización del mercado del trabajo con la reforma laboral (*Ley 50 de 1991*), en el mercado de capitales se eliminaron controles de cambios y de inversión extranjera, se desreglamentó el sistema financiero"[89].

85 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). "*PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001*". Op cit. P. 6.

86 ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF) Y CORREVAL. "*PRIVATIZACIONES, INFRAESTRUCTURA Y MERCADO DE CAPITALES*". ANIF y CORREVAL, Bogotá, 2011 [http://anif.co].

87 FEDERICO GARCÍA MORALES. "*LA PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*" [www.rcci.net].

88 FEDERICO GARCÍA MORALES. "*LA PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*". Id.

89 C*ÉSAR* GIRALDO. *EL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: UN AJUSTE QUE LLEVARÁ A LA ECONOMÍA AL COLAPSO* [www.deslinde.org.co].

En la actualidad el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* propone novedoso esquema de privatización, tomando como referente la experiencia del *Perú*, consistente en la demanda directa del público a través del mercado de capitales (en especial, a través de las oficinas del sector financiero). Se busca atraer a los ciudadanos del común a participar en la composición accionaria de empresas públicas y privadas, mediante canales directos de los intermediarios financieros, a los cuales frecuentan con gran asiduidad.

Desarrollos más recientes sobre el proceso de privatización serán abordados en la sesión relativa a: 'Aspectos jurídicos sobre enajenación de la propiedad estatal'.

C. OBJETIVOS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

Los propósitos del proceso de privatización son de múltiple naturaleza. A continuación se señalan algunas finalidades impulsadas en las experiencias de diversos países: Incrementar grados de eficiencia, economía y eficacia del proceso productivo; incitar competencia en la actividad económica; vigorizar el mercado de capitales; aumentar dinámica y dimensión del sector privado; contribuir a mayor grado de crecimiento económico; democratizar la propiedad empresarial; asegurar mayor equidad en la distribución del ingreso y la riqueza, al permitir mayores posibilidades de generar empleo e ingreso y aminorar los grados de pobreza; suscitar ingresos al Estado; garantizar mayor gobernabilidad, mejorando la imagen del gobierno al asegurar resultados satisfactorios al erario público y mejorar la gestión estatal; impulsar modernización y saneamiento del Estado; reducir el endeudamiento público; aminorar el déficit fiscal; disminuir gravámenes y estímulos estatales (subsidios e incentivos fiscales), que afectan libertades del mercado; ultimar la injerencia política en la toma de decisiones gubernamentales; orientar la economía hacia modelos de mercado, en especial, para países de planificación central; acabar con el pobre funcionamiento de algunas empresas; centrar las actividades de la empresa en su objetivo social; limitar las actividades no mercantiles, diferentes al giro ordinario del negocio; ampliar el aparato productivo, expandiendo bienes y servicios disponibles en el mercado; menguar compromisos del sector público; asegurar mayor ética, al reducir la corrupción, moralizar el proceso económico; acrecentar los grados de regulación estatal; solucionar conflictos laborales, restringir la influencia de sindicatos; garantizar mayor certidumbre en la gestión empresarial; promover el ingreso de la inversión extranjera; afianzar métodos transparentes y optimizar precios y calidades; asegurar la participación de grupos débiles en la propiedad (usuarios, clientes, trabajadores, etc.), entre otros.

Tomando como base el contexto de recesión económica que acompañó la década de los ochenta del siglo XX, la *Universidad Autónoma de México* (*UNAM*) propuso cuatro motivos primordiales para propulsar los procesos de privatización[90]: Superar la distorsión económica generada por la intervención estatal improductiva en áreas donde la rentabilidad es posible; profundizar el modelo exportador señalado exitoso, para asegurar el desarrollo económico; liberar mercados internos e importaciones para garantizar la competitividad requerida para el crecimiento de las exportaciones; aumentar la eficacia y la eficiencia de empresas y servicios públicos, partiendo de la base que el sector privado es más eficiente que el sector público.

Julián Castaño Guillén destacó entre otros propósitos los siguientes: Mejorar las condiciones financieras del erario público (reducción del gasto público y aumento de ingresos estatales), despolitizar las decisiones, lograr mayor eficiencia, mejorar la competitividad, asimilar costos reales, evitar el despilfarro, ampliar los mercados de capitales[91].

Miriam Quintans desplegó variados propósitos de las políticas públicas de privatización[92]. Razones ideológicas: Se basa en dogmas, como creer que la acción estatal erosiona la responsabilidad personal y restringe la iniciativa individual (*Gran Bretaña* y *Francia*); concibe que las empresas públicas y los

90 UNAM. *EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN* [www.unam.mx].

91 JULIÁN CASTAÑO GUILLÉN. *LA DIRECCIÓN DE RESULTADOS EN LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS*. Tesis para optar al título de doctor en Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Extremadura, Badajoz, 2006. Directores de tesis: JUAN MONTERREY MAYORAL Y AMPARO S*ÁNCHEZ* SEGURA. Sección 1.6: *OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN*. Disponible en: [www.eumed.net].

92 MIRIAM QUINTANS. *FINANZAS PÚBLICAS*. El Cid, Santa Fe (Argentina), 2009. [www.gestiopolis.com].

servicios estatales limitan la elección de los consumidores, al amparar monopolios oficiales y tentativas a fomentar el *capitalismo popular*, al participar a empleados y usuarios en la propiedad de empresas privatizadas. Fines económicos: Conciernen a las condiciones propias de cada sociedad: Modernizar estructuras económicas (*Inglaterra*), cambiar reglas de juego de la economía (*Francia*), lograr eficiencia empresarial, alcanzar liberalidad y competitividad de mercados, racionalizar la inversión, la cartera y otros activos (*España*), reactivar el mercado de capitales interno y acceder al internacional. Motivos financieros: Tendientes a resolver dificultades en las finanzas públicas, lograr fuentes de ingresos para el Estado, reducir el déficit fiscal y los grados de endeudamiento, disminuir las erogaciones públicas, reducir las cargas laborales onerosas. Propósitos administrativos: Persiguen mejor gestión, optimizar los esquemas organizativos, orientar la planta de personal hacia funcionarios mejor capacitados o especializados acorde con el objeto social, liquidar entidades que han cumplido los fines que indujeron a conformarlas y no se precisa mantenerlas.

En cada entorno el proceso de privatización procura objetivos diversos, acorde con sus características, condiciones, dificultades coyunturales y circunstancias específicas. A continuación se inspeccionan los propósitos básicos enarbolados en importantes escenarios del mundo contemporáneo[93]:

En *Estados Unidos* e *Inglaterra* se suscitaron argumentos basados en búsqueda de mayor eficiencia y sanear las finanzas públicas, en el sentido de reducir el déficit fiscal, frente a la baja elasticidad de los tributos y al crecimiento acelerado del gasto público, en especial, para financiar el armamentismo y la guerra. Asimismo, en *Inglaterra* se impulsaron otros propósitos, como asegurar mayores grados de crecimiento económico y democratizar la propiedad empresarial.

La *Universidad Autónoma de México* (*UNAM*)[94] destacó tres características análogas en los procesos de *privatización* de *Estados Unidos* e *Inglaterra*, considerados experiencias exitosas en el devenir histórico: 1) Limitaciones presupuestales, que permitieron el fracaso del sector público en la prestación de servicios y derivó acérrimo compromiso político en favor de la participación privada. 2) Sector privado fuerte y mercado de capitales desarrollado. 3) Autonomía en la administración pública frente al control político, que otorgó capacidad y flexibilidad en el diseño y formulación de políticas públicas.

En *Francia*, *Portugal* e *Inglaterra* se otorgó trascendental importancia al fomento del mercado de capitales[95]. En *España* las políticas de privatización han sido variadas, dependiendo de las circunstancias específicas de cada coyuntura y de las políticas públicas impulsadas por el gobierno de turno. Así, se aprecian diferentes fases: 1. Privatización selectiva u orientada a reestructurar al sector público empresarial: De índole microeconómico y estructural ligada a lograr mayor eficiencia productiva y competitividad (1984-1992). 2. Privatización recaudatoria o dirigida a reducir dificultades coyunturales financieras del sector público: De carácter macroeconómico para resolver déficit presupuestal, cumplir con obligaciones financieras y capitalizar empresas estatales (1993-1996). 3. Privatización masiva o dirigida a reasignar funciones entre sectores público y privado: Se pretende identificar competencias públicas y privadas (desde 1996). En *Grecia*, *Irlanda*, *Italia* y *Portugal* los procesos de privatización obedecieron fundamentalmente para atender compromisos financieros y resolver situaciones adversas

93 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. SUNITA KIKERI, JOHN R. NELLIS Y MARY M. SHIRLEY. *PRIVATIZATION: THE LESSON OF EXPERIENCE*. World Bank, Washington, 1992. ARTHUR ANDERSEN. *LA PRIVATIZACIÓN COMO ALTERNATIVA: METODOLOGÍA Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES*. Ciencias de la Dirección, Madrid, 1994. JULIAN LE GRAND Y RAY J. ROBINSON. *PRIVATISATION AND THE WELFARE STATES*. Allen & Unwin, London, 1984. BEATRIZ ARBELÁEZ MARTÍNEZ. *LA PRIVATIZACIÓN COMO ALTERNATIVA PARA EL SECTOR PÚBLICO DE PAÍSES EN DESARROLLO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993. FERNANDO HARTO DE VERA (compilador). *AMÉRICA LATINA: DESARROLLO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN*. Trama & CECAL, Madrid, 2000 [revisar: XAVIER ARRIZABALO MONTORO. "*LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*". Pp. 69-84]. MARCOS KAPLAN (compilador). *CRISIS Y FUTURO DE LA EMPRESA PÚBLIICA*. UNAM, México, 1994 [ver: MANUEL BECERRA MARTÍNEZ. "DE *LA EMPRESA ESTATAL DE LAUNIÓN SOVIETICA A LA RUSA*". Pp. 199-252]. MAURA BRESCIA. *PRIVATIZACIÓN + PODER + GLOBALIZACIÓN EN CHILE, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Mare Nostrum, Santiago de Chile, 2000. JAVIER BILBAO UBILLOS. "*LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN EN ESPAÑA: FASES, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTOS*". Universidad Pública de Navarra, Madrid, 2002, disponible en [*www.econ.unavarra.es*].

94 *EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN* [www.unam.mx].

95 Se incluyen tanto operaciones ejercidas en el mercado de valores (bolsa de valores) como por el sector financiero. Se propuso propulsar negociación de títulos de renta fija y renta variable.

en sus finanzas públicas, en especial durante las crisis económicas inicios del siglo XXI. En *Rusia* sus propósitos han sido heterogéneos: Democratizar la propiedad, participar a trabajadores en el capital accionario, orientar la economía a mercados, mayor eficiencia económica y competitividad. En *Europa Oriental*, al experimentar viraje hacia economía de mercados abandonó el régimen ortodoxo de planificación central, e impulsó mayor productividad y transformaciones en sus estructuras económicas, caracterizadas por estancamiento y rigideces, endilgados a sus condiciones de economía cerrada.

En *China* las metas de privatización han sido múltiples y en ocasiones contradictorias: De un lado se ha mantenido propósitos estatistas para garantizar el control del partido comunista y reservar al Estado sectores estratégicos; de manera contrapuesta, se ha pretendido propiciar libertades de mercado en actividades menos básicas, auspicio a la apertura internacional (dominio del mercado mundial), eficiencia, rentabilidad, impulso al mercado de capitales y competitividad. En *Taiwán* su designio ha sido incursionar al mercado global. En *Japón* la cesión de la propiedad de empresas de servicios públicos domiciliarios estatales se justificó con argumentos relativos a mejorar su calidad e impulsar mayor eficiencia económica.

En *Chile* se esgrimieron diversos objetivos: Abolir estímulos que causan distorsiones en precios y calidades de mercancías, impedir corrupción y otras anomalías y atraer inversión extranjera[96]. En *Argentina* el propósito substancial fue lograr recursos para resolver problema estructural de déficit fiscal. En *México* la finalidad de los programas de *privatización* fue subsanar obstáculos de índole fiscal causados por las crisis de la deuda externa e impulsar la estabilización macroeconómica. En *Colombia* se propuso: Atenuar el déficit fiscal, alcanzar mayor eficiencia, reactivar el mercado de capitales, cautivar la inversión extranjera, abolir subsidios y, paradójicamente, asegurar mayor *equidad*.

En general, los países no industrializados justifican su voluntad de privatizar con variados argumentos, se destacan: Incrementar eficiencia y competitividad, superar problemas estructurales macroeconómicos, auspiciar mercados libres, estabilizar el proceso económico, promover el mercado de capitales, estimular el ahorro privado, atraer la inversión extranjera, lograr recursos para aliviar el déficit fiscal, prescribir la corrupción, promover esquemas de regulación, modernizar al Estado, encauzar las funciones del Estado, obviar injerencias políticas, entre otros razonamientos.

D. SISTEMAS DE PRIVATIZACIÓN

La experiencia ha evidenciado diferentes esquemas para ejercer la privatización. El británico *Madsen Pirie*[97], catalogado zar o arquitecto de las privatizaciones, formuló múltiples procedimientos para ejercer la cesión de actividades del sector público a la diligencia privada. A continuación se ilustran algunas alternativas:

1. TRANSFERENCIA DE PROPIEDAD DE EMPRESAS PÚBLICAS AL SECTOR PRIVADO

Corresponde a la venta integral de entidades estatales, cesión que puede ejercerse de forma paulatina o súbita, supeditado a las políticas gubernamentales asumidas y del interés de particulares por determinadas entidades estatales o actividades económicas. A través de este sistema se prescinde la responsabilidad estatal, dado que se enajena el capital social de la firma, convirtiéndola de índole pública en privada. Este esquema de privatización se ejerce mediante cesión de acciones o participaciones, que implica la conservación de razón y objetivos sociales y características de la empresa, o mediante supresión, que implicaría reemplazar la antigua firma por una nueva, modificando su razón y objetivos sociales y su

96 Aspecto este último que fue limitado en *Francia* e *Inglaterra* y, aun en algunos eventos, fue prohibida la enajenación de empresas públicas a foráneos.

97 DUNCAN MADSEN PIRIE. *DISMANTLING THE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION*. National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985. DUNCAN MADSEN PIRIE Y ADAM SMITH INSTITUTE. *FREEDOM 101*. Adam Smith Institute, London, 2008.

estructura. Se pretende eliminar empresas altamente improductivas o con difícil situación financiera, denominadas elefantes blancos, y, en cambio, permitir empresas privadas competentes. Situación que se ilustra en la experiencia colombiana con *Puertos de Colombia*, *Ferrocarriles Nacionales*, algunas entidades administradas por el *Instituto de Fomento Industrial* y, sin ser improductiva, la antigua *Telecom*. La experiencia latinoamericana ha comprobado que se han enajenado empresas altamente rentables en sectores, como: Financiero, comunicación, transporte, minería, energía, obras públicas, metalurgia, servicios públicos, etc.

Existen varios métodos para transferir la propiedad de empresas estatales, se resaltan: Enajenación directa, oferta pública, adjudicación a trabajadores o usuarios, emisión del capital no suscrito y cesión de acciones o activos al sector privado.

2. TRANSFERENCIA PARCIAL O PULVERIZACIÓN DEL CAPITAL DE EMPRESAS PÚBLICAS

Consistente en enajenación fragmentada de las acciones o participaciones de entidades estatales a particulares, manteniendo el Estado porcentaje de su patrimonio, o ampliación del capital social, mediante emisión de nuevas acciones o participaciones para distribuirlas en el sector privado. En *Colombia* se originó cambio en atributos de entidades, al pasar de empresa industrial o comercial del Estado a sociedad de economía mixta. Ilustración de estas experiencias son: *ECOPETROL S. A., Sociedad Promotora de Energía S. A., ISA, Colombia Telecomunicaciones S. A.* y *BANCAFÉ*[98].

Algunos tratadistas consideran favorable este mecanismo, porque a medida que se consolida a la empresa se podrá ofrecer de forma más favorable sus acciones o participaciones. Dentro de la transferencia parcial se incluye la venta de empresas a trabajadores o usuarios de servicios. Igualmente, cabe en esta modalidad la constitución de empresas corporativas para venta de entidades públicas de gran tamaño, que exigen la separación del control patrimonial del manejo administrativo, con el fin de asegurar gestión por resultados. Además, no es fácil vender la totalidad de grandes inversiones, por su magnitud y la limitación de recursos de los particulares interesados, de tal manera que opción interesante es modificar su esquema de entidad pública a mixta y, en forma progresiva, permitir mayor participación de los particulares en su propiedad.

En *Colombia*, se controvierten estos mecanismos por razones institucionales, dado que se cataloga como forma de eludir el cumplimiento del principio de democratización de la propiedad accionaria estatal consagrado en el *artículo 60* de la *Carta Política*, relativo a la prioridad de ofrecer a los trabajadores y las organizaciones solidarias y de trabajadores las acciones de las entidades públicas. Las empresas netamente públicas deben cumplir de forma imperativa este precepto constitucional, en cambio las entidades mixtas se encuentran exceptuadas de observar esta norma, porque el Estado no puede reglar las decisiones empresariales en razón del principio de libre empresa y libertades económicas, estipulado en el *artículo 333* de la *Carta Política*[99].

3. VENTA DE ACTIVOS

Se ejerce en varias fases: Primero, se procede a liquidar la entidad pública, en atención a la no existencia de interés por parte del sector privado de adquirirla, dado su difícil situación financiera; resulta más

98 El gobierno colombiano firmó *acuerdo de stand by* con el *Fondo Monetario Internacional* con el propósito de reducir la participación estatal en el sector financiero. La propuesta fue mantener un solo banco oficial, *BANAGRARIO*. Así, se impulsó la cesión al sector privado de *BANCAFÉ* y *GRANAHORRAR*. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO P*ÚBLICO* Y BANCO DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO STAND BY DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL*. Ministerio de Hacienda, Bogotá, 2 de diciembre de 2002. P. 2. Acuerdo que ha sido objeto de revisión en varias oportunidades.

99 Entre múltiples jurisprudencias, verificar: *Corte Constitucional*, *Sentencia C-268-12*, magistrado ponente *Luis Ernesto Vargas Silva*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-263-13*, magistrado ponente *Jorge Iván Palacio Palacio*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-263-11*, magistrado ponente *Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*.

conveniente proceder a su supresión para evitar mayores pérdidas. Luego, se procede a la venta de sus activos factibles de recuperar, que generarían recursos para cumplir las obligaciones pendientes y, de ser factible, lograr ingresos para el presupuesto público, con el fin de recuperar parte o la totalidad de la inversión.

Esta opción es aconsejada para grandes proyectos, en los que es difícil encontrar inversionistas privados que efectúen su compra, aún no obstante ser rentables. Esta iniciativa se ha utilizado con frecuencia en el marco institucional colombiano. A nivel nacional, se destacan: *Instituto de Fomento Industrial*, *Caja Agraria*, *FIDUIFI*, *Banco Central Hipotecario*, *Compañía de Financiamiento Comercial (COFINPRO)*, *Instituto Colombiano de Reforma Agraria* (*INCORA*), *Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISIÓN)*, *Empresa Colombiana de Vías Férreas (FERROVIAS)*, *Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV)*, *Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE)*, *Carbones de Colombia (CARBOCOL)*. En el *Distrito Capital de Bogotá*, se resaltan liquidaciones de *Empresas de Transporte Público* y *de Aseo y Recolección de Basuras* (*EDIS*).

4. PRIVATIZACIÓN DE LA GESTIÓN

Referente a contratar con el sector privado la administración de empresas públicas o servicios estatales, con el fin de propender por mejor desempeño en términos de economía, eficiencia y eficacia, acceso a tecnologías, mayor autonomía y prolíficos resultados financieros y administrativos; pero la propiedad de empresas sigue siendo estatal por razones de soberanía, equidad o estrategia económica.

Corresponde a esquema de delegación de la gestión y se ejerce bajo la condición de comprometer al contratista a lograr ciertos objetivos: Realizaciones, mandatos, tareas y resultados a cambio de retribución pecuniaria, que en general se pacta como proporción de rendimientos generados en el proceso productivo. Reduce la intervención estatal.

Ejemplo de esta técnica es el contrato de encargo de fiducia mercantil o de arrendamiento de la gestión, que asegura control estatal y se ejerce mediante licitación pública. Esta figura se recomienda en funciones de interés público y social, en las que el Estado debe corregir su conducta, o en grandes empresas que podrían privatizarse, por volumen o estado de ineficacia, que dificultan su enajenación y resulta preferible conservarlas que liquidarlas por razones de interés general o social.

Ilustración de privatización de la gestión es la administración delegada de estacionamientos en: Áreas públicas urbanas[100], estadios[101], aeropuertos, terminales de transporte terrestre, puertos marítimos y fluviales, empresas de aseo, centrales de abastos, mercados, plantas de sacrificio animal, frigoríficos, vertederos, plantas de disposición de basuras y reciclaje, hoteles, parques, cementerios, universidades, otros centros educativos, instituciones hospitalarias, otras entidades dedicadas a la salud, teatros, bibliotecas, zonas recreativas, licoreras, loterías, etc.

5. SISTEMAS DE CONCESIÓN, FRANQUICIA, CONVENIO O CONTRATACIÓN

Consistente en la cesión de potestades del sector público a particulares para ejercer actividades a cargo del Estado a cambio de estipendio convenido en acto jurídico que obliga a las partes, o mediante traslado de precios o tarifas pagados por usuarios. La recepción de ingresos y erogación de costos requeridos para producir bienes o servicios la ejercen los particulares, a cambio de sufragar al Estado canon estipulado. Luego de vencidos los términos del respectivo acuerdo, las actividades regresan al Estado, de no decidirse ampliar el contrato o firmar uno nuevo. Sobresalen dos casos, las *concesiones* de servicios públicos y las de obras públicas.

100 *Zonas azules* que experimentó *Bogotá*. En algunos de estos programas se favorecían a minusválidos u otros grupos vulnerables, mas hoy se recurre a concursos públicos ajenos a esa acción filantrópica.

101 A equipos, asociaciones de fanáticos, otras instituciones deportivas y agentes de eventos artísticos, folclóricos y, en general, a actividades culturales, conciertos o promoción de artistas, entre otras actividades.

En la experiencia colombiana esta figura se ha ejercido en adjudicaciones para administrar, construir y mantener vías mediante sistema de peajes, mandatos en obras civiles, explotación asociada de hidrocarburos, distribución y venta de licores y loterías provenientes de otros departamentos, instalar o ampliar redes eléctricas, telefónicas, de acueducto y alcantarillado y construcción de escuelas, hospitales, centros de salud, malla vial, etc. La mayor parte de los procesos de doble calzada y de expansión de la red vial del país se ha otorgado a través de concesiones de obras públicas. En el mismo sentido, la mayoría de empresas prestadoras de servicios públicos ejercen sus actividades a través de esta modalidad. Se propuso para construir el metro de la capital del país y el canal interoceánico *Atrato-Truandó*.

La franquicia consiste en sistema específico de concesión, donde se otorga exclusividad para realizar obra determinada o prestar servicio específico. Se interpreta como privilegio de carácter monopólico. Se utiliza para hacer crecer la operación sin necesidad de aumentar los activos. En los procesos de franquicia con participación pública, el Estado actúa como franquiciante, al proporcionar sus activos (establecimiento, nombre, marca, infraestructura, equipos, sistemas, máquinas, productos, asesorías y experiencia), a cambio de recibir retribución[102]. Por su parte, el particular actúa como franquiciado, emprendedor que aprovecha infraestructura, marca, nombre, equipos y demás elementos disponibles para obtener beneficios y oportunidad de negocio. El proceso se ejerce mediante acuerdo de franquicia, consistente en contrato que estipula obligaciones, deberes y derechos de las partes. Esta figura podría emplearse en actividades como: Loterías, licores, servicios públicos, recreación, cultura, esparcimiento, colegios, universidades, entidades prestadoras de salud, actividad financiera, hoteles, entre otras.

Mediante contratación por concurso público es posible transferir actividades a cargo de entidades públicas para ser atendidas por el sector privado, como recaudar tributos, tasas y contribuciones, cobro de cartera, supervisión[103] o prestar servicios. El Estado es el ordenador y el agente privado es productor del servicio o bien acordado.

El sector público utiliza con frecuencia la figura del convenio, como mecanismo orientado a lograr propósitos determinados por lo general en temas de índole social con el apoyo y participación de la comunidad u entes especiales. Se respaldan mediante actos administrativos jurídicos que celebran las administraciones estatales y otras entidades públicas con terceros para aprovechar la colaboración y con el fin de satisfacer necesidades esenciales. Se resaltan los relativos a: Asociaciones público-privadas[104] y aquellos efectuados con organismos interinstitucionales (otras instituciones estatales -convenios interadministrativos-, organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales, como *Naciones Unidas*, *Banco Mundial*, *Fondo Monetario Internacional*, *OEA*, *BID*, *ALADI*, *Unión Europea*). Se resaltan entre otras acciones: Campañas de vacunación, prevención de desastres y de enfermedades, atención a grupos vulnerables (desplazados, desempleados, madres cabezas de familia, minusválidos, ancianos, infantes, juventudes, minorías étnicas, etc.), evitar drogadicción, alcohol, cigarrillo y otros vicios, fomento a entidades territoriales, promoción actividad productiva y el empleo, entre otras.

La contratación es inherente al régimen administrativo público colombiano. Toda gestión pública relativa a adquisición de bienes y servicios, prestación de servicios y demás actividades relativas a la gestión estatal deben someterse al proceso de contratación, acorde con el estatuto[105] que rige la materia.

6. ALQUILER DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

Consistente en permitir que el sector privado ejerza actividades económicas aprovechando la estructura disponible por el Estado y sus propiedades, a cambio de percibir retribución representada en canon de

102 Por lo general, se pacta desembolso inicial y porcentaje periódico con base en los rendimientos logrados (ventas).

103 Se utilizó sin éxito en la *Contraloría General de la República* para ejercer el control fiscal al *Congreso de la República*.

104 "*MANUAL DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DISTRITO CAPITAL: EN EL MARCO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL*" [www.spd.gov.co]. ISABEL GALÁN CADENAS. "*CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO*" [www. blogegolego.wordpress.com].

105 *Ley 1150 de 2007*, *Ley 80 de 1993* y los *Decretos Reglamentarios 734 de 2012*, *2473 de 2010, 2474 de 2008, 4375 de 2006, 2434 de 2006, 959 de 2006*, *3740 de 2004*, *3629 de 2004*, *2170 de 2002*, *626 de 2001*, *679 de 1994*.

arrendamiento. En este esquema se debe estipular que los riesgos deben ser asumidos por los contratistas.

Se ilustra esta técnica con alquileres de inmuebles a particulares para que operen negocios privados, como cafeterías, restaurantes, librerías, tiendas y almacenes en áreas de edificios de entidades públicas, como aeropuertos, terminales de transporte, centrales de abasto, estaciones de medios de transporte, universidades y hospitales. También, se relaciona el uso de ductos subterráneos y postes para soportar redes de comunicaciones, eléctricas, de acueductos, entre otras actividades, requeridas por entidades del sector privado prestadoras de esos servicios. Incluye, asimismo, el arriendo de predios para que funcionen circos, juegos mecánicos, casetas u otros espectáculos. Igualmente, se podrían asimilar a este componente actividades como uso de vías a cambio de pesajes y otras tasas, como aeroportuarias y portuarias, que corresponde a pago por el uso de infraestructura propiciada por el Estado. Además, se incorpora el uso del espacio de diferente índole para ubicar publicidad o propiciar cuñas publicitarias en medios de comunicación (canales estatales de televisión, radio, gacetas, revistas, periódicos).

7. CANCELACIÓN DE OBLIGACIONES FINANCIERAS, CRÉDITO PÚBLICO INTERNO O EXTERNO, MEDIANTE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

Se incluyen dos opciones: Si la negociación se efectúa directamente con acreedores se ejercen las denominadas operaciones *SWAPS*. Asimismo, se incluye la emisión de bonos convertibles en acciones. Algunos países han recurrido a estos procedimientos para aliviar situación financiera de empresas altamente endeudadas.

En *Colombia* no se ha utilizado de forma frecuente, como ha ocurrido en varios países de Latinoamérica. Sin embargo, se ha propuesto para mitigar dificultades financieras de empresas públicas de sectores de comunicación, agua, electricidad o financiero. También se han formulado como alternativas para hacer partícipes a los trabajadores en el capital social de las empresas, en especial para pagar prestaciones sociales, pero además para lograr mayor interés en sus ejecutorias, facilitar procesos de privatización o cumplir disposiciones legales. Igualmente, se ha recurrido a los usuarios de servicios públicos con el fin de auspiciar la sostenibilidad y la ampliación de las empresas de servicios públicos, mediante capitalización de los costos como inversión, cobrados mediante las tarifas.

8. CONVERSIÓN DE SERVICIOS

Se relaciona con transformar las responsabilidades y funciones de algunos servicios, como sustituir actividades de recreación en manos del Estado -artes, deporte, cultural, esparcimiento, turismo, bienestar social de los funcionarios públicos, etc.- con programas especializados contratados con particulares -espectáculos, teatros, conciertos, esparcimiento, hoteles, fincas de recreo, cafés, televisión, radio, cine, transporte, etc.-.

9. COOPERACIÓN PÚBLICA - PRIVADA

Relativa a colaboración entre el Estado y organizaciones privadas o cívicas, para desplegar en forma mancomunada acciones económicas o sociales. La asociación privada - pública permite al Estado y al sector privado compartir proyectos, en aspectos financieros, administrativos y de riesgos. Se destacan múltiples opciones:

9.1 SUBCONTRATACIÓN: Se cede al sector privado parte del ciclo productivo a cargo de empresas públicas (desintegración vertical), por no disponer suficiente infraestructura física o humana para ejecutarlas en forma satisfactoria. Ilustración de esta figura ha sido la contratación de firmas privadas en algunos municipios para prestar los servicios de aseo y recolección de basura acordes con división por zonas de la ciudad, revisión del parque automotor por centros de diagnósticos privados,

uso de grúas para movilizar vehículos infractores de tránsito y su ubicación en estacionamientos para su detención, abastecimiento parcial en dotaciones o ejecutorias de obras de infraestructura. Participan en la gestión de manera armonizada funcionarios públicos y agentes particulares, acorde con determinados ciclos del proceso.

9.2 EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA POR EL SECTOR PRIVADO: El Estado delega ciertas ejecutorias a particulares por no disponer la suficiente experiencia en precisados campos o por no contar con la infraestructura requerida. Ilustración es la realización de obras públicas, como: Semaforización, demarcación, señalización, mantenimiento, mejora y construcción de vías, diseño y construcción de edificaciones, parques, estadios, acueductos, alcantarillado, aeropuertos, etc., que usualmente se encarga a empresas de ingeniería privada.

9.3 PROVISIÓN DE SERVICIOS: El Estado delega a particulares la prestación de *servicios públicos*, como otorgar licencias a entidades privadas para ejercer la provisión de servicio de transporte público, aseo, recolección de basuras, salud, educación, capacitación, pagos de nóminas, cobros tributarios y judiciales, censos y encuestas, supervisión e interventoría de obras, entre otras acciones.

9.4 COLABORACIÓN INTERSECTORIAL: Asociación de interesados se vinculan para impulsar propósitos sociales o desarrollar actividades no ejercidas apropiadamente por el Estado, se resalta la participación de grupos de presión, gremios, organizaciones no gubernamentales, movimientos cívicos, partidos políticos, entidades benéficas, grupos filántropos, sindicatos, empresas privadas, movimientos de estudiantes u otra agrupación sin ánimo de lucro formada para lograr mayor bienestar social. Estas acciones fueron promovidas durante el gobierno de *Jimmy Carter* en *Estados Unidos*. Se destacan proyectos cooperativos, como: Programas de salud preventiva (vacunación masiva, exámenes médicos y odontológicos, pruebas bacteriológicas, otros), protección del medio ambiente, defensa de derechos humanos, eventos educativos y de capacitación, impulso a actividades solidarias, fomento a micro, pequeña y mediana empresa, embellecimiento y ornamentación de ciudades, apoyo a deportistas y artistas, mantenimientos de parques, campañas cívicas, etc.

9.5 DELEGACIÓN EN LA COLECTIVIDAD O PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: Corresponde al denominado control social, cuya finalidad es impulsar la presencia decidida de la colectividad en actividades de índole social o de interés general promovida por el propio Estado. Es importante resaltar la experiencia lograda en *Colombia* con el *Plan Nacional de Rehabilitación*, asociaciones de acción comunal, corporaciones de ornamentación y mejoras públicas, organizaciones campesinas, defensa civil, policía cívica y algunas organizaciones no gubernamentales (Médicos Sin Frontera, Cruz Roja, Club Rotario, Club de Leones, Boys Scouts). Ejemplo de actividades desarrolladas son: Planes de autoconstrucción de vivienda, autogeneración de servicios públicos, producción comunitaria, medicina preventiva, protección del medio ambiente, atención a grupos vulnerables, generación de empresas, capacitación, etc.

10. LIBERALIZACIÓN

Consiste en la apertura de los mercados de bienes, servicios, capitales y personas, impulsando el libre tránsito. La liberalización del mercado incorpora ámbitos externos e internos. En el contexto internacional facilita las relaciones económicas entre países, al eliminar o reducir obstáculos e impedimentos. En la esfera interna se refiere a opción de participar en sectores que eran restringidos. La liberalización va acompañada de la regulación, que pretende garantizar armonía del sector, asegurar equilibrio entre oferta y demanda, evitar abusos, imperfecciones del mercado y discriminaciones y asegurar propósitos que las reglas del mercado no garantizan.

11. DESREGLAMENTACIÓN

Referente a eliminar o modificar disposiciones jurídicas prevalentes, que impiden o dificultan la participación de empresas privadas en actividades reservadas al Estado. Permite el acceso de particulares en la generación de bienes y servicios restringidos o monopolizados por el Estado. Se pretende evitar excesos de normas que obstaculizan procesos y dificultan el libre juego del mercado. También propugna por esclarecer las normas confusas o moderar las rígidas. La desreglamentación pretende evitar distorsiones originadas por exceso de normas, requisitos, cargas y exigencias. De esta forma, suprime normas existentes o promulga nueva normatividad para auspiciar la competencia en el mercado.

12. ESTÍMULOS ECONÓMICOS OTORGADOS POR EL ESTADO AL SECTOR PRIVADO

Su finalidad es impulsar el crecimiento económico. En general, esta opción no es considerada sistema de privatización; puesto que las entidades pertenecen a los particulares y el Estado no es proveedor directo de bienes y servicios, sino que ejerce función promotora. No obstante, se estudia en esta sección por sus efectos fiscales, dado que afecta al presupuesto público mediante el aumento de las erogaciones estatales o la reducción en los recaudos. Los estímulos otorgados por el Estado a particulares son de dos tipos:

12.1 SUBSIDIOS: Beneficios directos que afectan a las finanzas públicas a través del gasto público, como los otorgados al sector privado para impulsar el progreso económico, incluye créditos de fomento, precios de sustitución, auxilios, estímulos diferenciales, innovaciones e investigaciones científicas, subsidios a la gasolina, la energía, entre otros insumos, materias primas, bienes de capital y a las exportaciones, diferencial cambiario, entre otros. Adicionalmente, existen subsidios sociales, dirigidos a grupos vulnerables con propósitos de equidad, como los otorgados a alimentos, servicios públicos, transporte, vivienda, salud, educación, cultura, recreación, capacitación, desempleo, prevención de desastres, tiquetes o vales para efectuar consumos de bienes y servicios ofrecidos por particulares o entes estatales, entre otros. El Estado puede favorecer a grupos específicos o a la sociedad en general. En el tema que nos ocupa se hace énfasis en la actividad emprendedora.

12.2 INCENTIVOS: Privilegios otorgados mediante reducción de gravámenes (exenciones, descuentos, amnistías, deducciones, menores costos, ingresos no constitutivos renta o ganancia ocasional, que disminuyen la base gravable, o reducción de tarifas, que se constituyen en beneficios tributarios), que afectan al fisco con menores recaudos (ingresos públicos). Mediante estímulos tributarios para promover inversiones estratégicas se ejerce privatización, en la experiencia colombiana se ilustra la aplicación de exenciones tributarias a las inversiones efectuadas por particulares en *Acerías Paz del Río*.

Asimismo, el Estado puede otorgar privilegios al sector privado a través de su función planificadora o indicativa, al encauzarlo por senderos orientados a lograr mejores condiciones del mercado y prevenirlo de actuar indebidamente, la acción estatal se orienta a la investigación y al desarrollo tecnológico.

La diversidad de técnicas para privatizar, permite precisar que se circunscriben todas las acciones dirigidas a promover la presencia del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos. Privatizar no obedece solo a transferir la propiedad.

E. ESTATISMO VERSUS PRIVATIZACIÓN

Amplia polémica se ha generado en el devenir histórico en torno a los procesos de privatización. Seguidores y opositores presentan razonamientos sólidos para justificar su posición o para refutar a sus contradictores. Tema crucial al abordar esta temática.

1. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA PRIVATIZACIÓN

Se considera que las políticas de privatización no deben interpretarse como prácticas aisladas, ruedas sueltas. A diferencia, se arguye que se debe configurar como proceso estructurado y coherente. Así, se juzga imperioso ejercer concienzuda planificación, que permita conciliar propósitos con instrumentos y efectuar diagnóstico minucioso, referente al análisis integral de la situación económica imperante, que sirva de soporte para programar la política económica (fiscal, monetaria, internacional, cambiaria y sectorial), encauzar al mercado hacia las libertades y competencia y establecer prioridades que orienten las políticas de privatización.

Se discurre que el éxito de los programas de privatización dependen de variados ingredientes: Compromisos con el proceso, claridad de objetivos, previsión de riesgo, transparencia, veracidad, apoyo financiero, administrativo y técnico y cohesión de estrategias. En este sentido, el *Banco Mundial*, auspiciador de la privatización, con finalidad de sustituir al Estado intervencionista por el Estado empresario, otorgó prelación a la acción estatal en proyectos de infraestructura física[106].

El *Banco Interamericano de Desarrollo* (*BID*) comparte la tesis de impulsar programas de privatización. No obstante, supedita el logro de sus resultados a la observancia de requisitos. Al respecto, planteó: "Aplicando método de análisis de costo-beneficio, se llega a la conclusión que el éxito de la privatización depende de dos factores: 1) Existencia de sólidas políticas macroeconómicas y ambiente macroeconómico estable, que faciliten la transferencia de la propiedad y creen ambiente empresarial saludable para las compañías privatizadas. 2) Los medios que se emplean para transferir la propiedad. Entre otras opciones, se señala compra de acciones con fondos de pensiones de trabajadores, conversión de deuda en capital social y venta directa acciones"[107].

En general, los tratadistas concluyen, que el éxito de los procesos de privatización está supeditado a los efectos sobre la competitividad que se ejerzan sobre el mercado[108].

Los partidarios del proceso de privatización han enunciado consistentes razonamientos, no obstante controvertibles por sus adversarios, entre los que se destacan:

1.1 EFICIENCIA

Enfoques moderados esbozan que no se intenta eliminar al Estado, que contrariamente se pretende su eficiencia funcional. Su objetivo es armonizar la economía, para inducir a su crecimiento y orientar al mercado hacia el libre juego de oferta y demanda.

Se discurre que la empresa privada con frecuencia es más eficiente que la entidad pública, sobre la base que el inversionista privado arriesga su capital y, por ello, pretende lograr su mejor utilización y alcanzar el resultado más satisfactorio permisible del proceso económico. Según defensores de la privatización, esta condición no es atribuible a la inversión pública, dado que sus gestores no confieren el fervor indispensable para alcanzar el rendimiento deseado, al no exponer su propiedad. Tesis soportada en la filosofía de *Adam Smith*, que al respecto disertó: "Sea cualquiera la parte de su caudal que emplea un hombre como capital, espera siempre repuesta con un beneficio. La emplea, por ende, en mantener solo a personas productivas; y después de haberle servido en función del capital, viene a constituir ingreso para aquellas"[109].

---

106 BANCO MUNDIAL. "*COLOMBIA: PUBLIC SECTOR EXPENDITURE REVIEW*" en *REPORT No. 7891-CO*. World Bank, Washington, 15 de enero de 1991.

107 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "*LA PRIVATIZACIÓN*" en *REVISTA POLÍTICAS DE DESARROLLO*. BID, diciembre de 1992. P. 8. Ver también: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *AMÉRICA LATINA TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *COMPETITIVIDAD: EL MOTOR DEL CRECIMIENTO*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

108 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

109 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. P. 291.

Este enfoque analítico otorgó relevancia a conceptos de eficiencia, economía y eficacia, que resulta substancial esclarecer. Eficiencia atañe a óptima asignación, uso o combinación de recursos económicos disponibles. Economía incumbe a reducción de costos en el proceso económico, como base para fijar precios. Eficacia concierne a cumplimiento fehaciente y oportuno de los objetivos impulsados en la actividad económica. Así, eficiencia compete al desempeño, es decir, productividad; economía al resultado financiero, mínimo costo con efectos sobre la rentabilidad, y eficacia al éxito en cumplir los propósitos u objetivos trazados y con oportunidad. Se argumenta que el mercado competitivo, producto del libre juego de oferta y demanda, asegura la eficiencia en la asignación de recursos económicos disponibles[110].

Los defensores de las libertades del mercado alegan deficiencias y anomalías en la gerencia de empresas estatales, se destacan los siguientes raciocinios: Predominan las ambiciones políticas y personales sobre los objetivos empresariales y el interés general y social; prevalece clientelismo, paternalismo, parasitismo e ineficiencia; con frecuencia se despliegan reformas administrativas; no hay continuidad de políticas y programas con transiciones de gobiernos y substitución de gestores; se trastornan desarrollos programáticos y políticas de largo o mediano plazo; por lo general no se realizan juicios a sus responsables; no se substituyen funcionarios ineficientes; no se asumen desafíos y compromisos como acaece al exponer capital propio; no se alcanzan a sufragar costos mínimos de producción; no existe previsión para que los gastos no sobrepasen a los ingresos; no opera sistema de estímulos o castigos para contribuir a mayor grado de productividad[111]; existe conducta opuesta entre administrador público y empresario privado[112].

Se han realizado estudios empíricos para indigar qué tipo de empresa (privada o pública) es más eficiente en los mercados internacionales[113]. En general, la conclusión es que las entidades particulares producen a menores costos y con menores injerencias exógenas, resaltan empresas públicas que al subcontratar con entes privados originan efectos benéficos. No obstante, se comprobó que algunas entidades públicas han logrado resultados fehacientes, en especial, en países industrializados.

La escuela de *public choice* (alternativa pública)[114] consideró que la privatización es condición indispensable para lograr mercados competitivos. Sus autores demuestran que las entidades públicas son proclives a protección monopólica del Estado, atentando contra la competencia y exhortando a regulaciones que trasladan a la ciudadanía excesos de costos en la producción de bienes y servicios. Disertan que la privatización reduce tendencias monopólicas originadas por la acción estatal y conduce a eficiencia en la asignación de recursos.

Steve Hanke estimó que la racionalidad en la conducta del empresario privado es esencial para que el proceso productivo particular sea más eficiente que el estatal. Al respecto, anotó: "Las teorías sobre empresas privadas son clave para entender el comportamiento de empleados privados y empresas públicas y privadas. La propiedad privada crea incentivos para producir mercancías y servicios de manera eficiente en costos. Los directores privados se ven animados a aumentar al máximo el valor de su empresa. En contraste, las empresas públicas no crean incentivos para operar en forma eficiente. Los directores y empleados públicos distribuyen recursos que no les pertenecen, por ende no son responsables del costo

110 VILFREDO PARETO. *MANUEL D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1927. VILFREDO PARETO. *COURS D'ECONOMIE POLITIQUE*. Marcel Giard, París, 1929. VILFREDO PARETO. *LES SYSTEMES SOCIALISTES*. Marcel Giard, París, 1926.

111 Estrategia usualmente utilizada por la empresa privada en economías de mercado, que recurre a incentivos pecuniarios y de otra índole a favor de trabajadores eficientes y sistema de punición a improductivos. Se resalta el beneficio otorgado a funcionarios en la participación del capital social de la empresa como premio a su gestión

112 El administrador público se orienta hacia el bienestar social y el empresario privado a la rentabilidad.

113 OLIVER LETWIN. *PRIVATIZING THE WORLD*. Cassell, London, 1988. Pp. 32, ss. FREDERIC M. SCHERER Y *DAVID R. ROSS. INDUSTRIAL MARKET STRUCTURE AND ECONOMIC PERFORMANCE*. Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 1989. WILLIAM J. BAUMOL. *PUBLIC AND PRIVATE ENTERPRISE IN A MIXED ECONOMY: INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION CONFERENCE PROCEEDINGS*. Palgrave MacMillan, London, 1980. JORG FISINGER Y MARK VINCENT PAULY. *THE ECONOMICS OF INSURANCE REGULATION: A CROSS-NATIONAL STUDY*. Macmillan, London, 1985.

114 JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. *THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF A FISCAL CONSTITUTION*. Cambridge University Press, New York, 1980. JAMES MCGILL BUCHANAN JR. Y GORDON TULLOCK. *THE CALCULUS OF CONSENT*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1960. JAMES MCGILL BUCHANAN JR., ROBERT D. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. *TOWAR A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY*. Texas y Michigan University Press, Dallas, 1980. ANTHONY DOWNS. *AN ECONOMIC ANALYSIS OF DEMOCRACY*. Harper Collins, New York, 1957.

de sus decisiones, ni se benefician del trabajo eficiente. Desde el punto de vista teórico, es de esperar que directores y empleados públicos y privados se comporten de manera distinta. Las empresas privadas tenderán a ser más eficientes que las públicas"[115].

Joseph Scarpaci propuso sistema de estímulos para trabajadores idóneos y eficaces con el fin de mejorar la productividad y orientar el proceso productivo a resultados loables. Tomó como ilustración experiencias pragmáticas, que precisaron la bondad de estos alicientes, entre los que se resaltan gratificaciones, premios, comisiones y concurrencia del trabajador en la estructura del capital de la empresa, a la que otorgó prelación. Juzgó este esquema más expedito para el sector privado; no obstante, estimó su aplicabilidad para la empresa pública. Enunció: "Manera para mejorar la eficiencia de cualquier empresa pública es ofrecer a administradores y empleados la posibilidad de recibir remuneración con base en su propia productividad... En *Inglaterra* la rica experiencia del personal es valiosa y los empleados pueden comprar acciones en la empresa.... Mientras el Estado posee mayoría de las acciones, puede controlar las actividades de la empresa mixta hasta el momento adecuado para privatizarla ciento por ciento"[116].

Hemming y *Mansoor*[117] afirmaron que son exiguos o nulos los estímulos a los gestores públicos para reducir los costos frente a los enormes beneficios que se otorgan a actores privados, permitiendo significativo desequilibrio que proporciona aptitudes mayores a estos últimos para obtener frutos en sus empeños. Además, precisaron que la empresa privada se propone propósito concreto, alcanzar máxima rentabilidad, mientras la empresa pública procura confusos y múltiples objetivos, cuyos grados de consecución resultan difíciles de precisar y estimar.

Vickers y *Yarrow*[118] efectuaron examen sobre el sistema de alicientes. Expresaron que el cambio de propiedad pública a privada genera incentivos a gestores y suscita alteración en el proceder de principales (propietarios) y agentes (gestores), que permiten resultados favorables en el proceso económico. En la empresa pública el principal es el Estado (la sociedad) y su finalidad es maximizar el bienestar social, mientas que en la empresa privada el principal es el inversionista y su designio es la rentabilidad. En ambos casos existe asimetría en la información, puesto que los agentes poseen mayor conocimiento de la actividad que el principal y, por esta razón, en la empresa particular los principales proponen esquema de incentivos pretendiendo que los agentes procedan de manera eficaz, asegurando los propósitos impulsados por los principales. Así, la transferencia de la propiedad pública hacia particulares se asocia con la disponibilidad de incentivos. Asimismo, razonan que la cesión de la propiedad origina efectos positivos sobre la eficiencia interna (reduce estructura de costos, principio de economía), pero no sobre la eficiencia externa (asignación de recursos, principio de eficiencia) que depende de las características del mercado (perfecto o imperfecto).

Otra tesis impulsada para destacar la eficiencia del sector privado, concierne a los continuos procesos de obsolescencia a que se someten las estructuras productivas de las empresas estatales, que no asimilan con celeridad innovaciones y cambios tecnológicos propios del dinamismo contemporáneo. La modernización de estructuras productivas suelen ser asimiladas más rápidamente por el sector privado y afronta de forma más expedita los inconvenientes técnicos que surgen. En *Inglaterra* se recalcan los problemas de empresas públicas, que soportan "obsolescencia de infraestructura victoriana"[119].

---

115 STEVE H. HANKE. *PRIVATIZACIÓN Y DESARROLLO*. Trillas, Bogotá, 1991. Pp. 81, ss.

116 JOSEPH L. SCARPACI. "*LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA EXPERIENCIA DE LAS CIUDADES NORTEAMERICANAS*". Universidad Politécnica y Estatal de Virginia, Estados Unidos. Traducido y presentado al Instituto Tecnológico de Pereira, agosto de 1991. Mimeógrafo. P. 4. Ver también: JOSEPH L. SCARPACI. *PLAZAS AND BARRIOS: HERITAGE TOURISM AND GLOBALIZATION IN THE LATIN AMERICAN CENTRO HISTORICO*. Series: Society, Environment and Place. University of Arizona Press, Tucson, 2004. JOSEPH L. SCARPACI. *PRIMARY MEDICAL CARE IN CHILE: ACCESSIBILITY UNDER MILITARY RULE*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1988.

117 RICHARD HEMMING Y ALI M. MANSOOR. "*PRIVATIZATION AND PUBLIC ENTERPRISES*" en *IMF WORKING PAPER*. Staff paper. Vol. 87, no. 9. International Monetary Fund, Washington, 1987. Pp. 1-59.

118 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Capítulo I, pp. 21, ss.

119 JOSEPH L. SCARPACI. "*LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA EXPERIENCIA DE LAS CIUDADES NORTEAMERICANAS*". Op. cit. P. 8.

Sabino Cassese[120] estimó que la ineficiencia que soporta la empresa pública se origina por debilidad en su gestión. Manifestó que las entidades estatales deben someterse a transformaciones enérgicas en su organización, aspecto que se ejerce con frecuencia en la empresa privada, basada en orientaciones del mercado y evoluciones del sistema económico, que, son entre 10 y 15 años acorde con sus cálculos. Afirmó que los agentes privados son más productivos, puesto que propulsan reducciones de costos en el largo plazo y se preocupan por la rentabilidad financiera, aspectos ignorados por el sector público. Además, arguyó que la ineficiencia estatal se asocia a presencia de subsidios, incentivos, financiación, capitalización y otros estímulos otorgados a la empresa pública cuando soporta síntomas delicados, en cambio precisó que deberían someterse a procesos de liquidación cuando sus indicadores financieros no son satisfactorios. *Cassese* señaló que la empresa pública tiende a envejecer mal por el cúmulo de errores en su gestión.

1.2 EFECTOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Observan los garantes de la privatización que el Estado debe aminorar su presencia en la actividad económica para impulsar alivio a sus finanzas, que se traduce en reducir el déficit fiscal, disminuir el endeudamiento y orientar la inversión pública. Aspecto que incide para aminorar las cargas tributarias, lo que favorece la actividad productiva y estimula el ahorro y la inversión, con sus consecuentes efectos positivos sobre el ingreso, la producción y el empleo. Según este criterio, el Estado solo debe intervenir en gestiones sociales o de índole de interés general o público, acorde con su misión esencial.

Por lo general, los defensores de la privatización consideran que el tamaño del Estado es esencial. Formulan que la dimensión amplia del sector público vulnera sus propósitos, afecta su eficacia, menoscaba su función. Es más simple administrar actividad de magnitud reducida que aquella voluminosa.

Además, argumentan que liquidar elefantes blancos permite recuperar parte o la totalidad de la inversión, eliminar riesgos y generar recursos financieros al Estado, útiles para resolver carencias en entorno de déficit fiscal. Propenden por reducir costos administrativos, evitar prebendas laborales conquistadas por reivindicaciones sindicales y demás erogaciones para el funcionamiento (adquisiciones, dotaciones, obras civiles, reparaciones, entre otras contrataciones) que con frecuencia resultan onerosas, al ser pactadas a precios superiores a los del mercado.

Se razona que la situación financiera de la empresa pública es endeble, originada por excesos en gastos y onerosa carga de préstamos públicos. Con frecuencia se desvían ingresos públicos hacia responsables y recaudadores, corrupción. Este infausto contexto origina endémico proceso de capitalización con recursos del erario público. Se concluye que al enajenar empresas públicas se logran cuantiosos recursos que podrían utilizarse para aliviar el déficit fiscal e impulsar proyectos sociales[121].

Se arguye que el Estado al exagerar sus acciones, monopolizar la producción de bienes y servicios y erigir políticas económicas contraccionistas desalienta la generación de ahorro, inversión, empleo y producción privada[122], cimientos primordiales para asegurar el crecimiento económico. Se afirma que bajo este escenario las economías soportan proceso de detrimento o estancamiento. Por ello, sugieren que para suscitar mayor productividad, el Estado debe vender empresas públicas a inversores privados, vigorizar el mercado de capitales[123], encauzar la política económica hacia la reactivación de la actividad productiva[124].

---

120 SABINO CASSESE. "*PUBLIC ENTERPRISES AFTER PRIVATIZATION*" en *THE MARKET AND THE STATE IN ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE 1990'S* de ÁLVARO ANTONIO ZINI. North Holland Publishing & Elsevier Science Publisher, Amsterdam, 1992. Pp. 70-71.

121 JOSEPH L. SCARPACI. "*LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA EXPERIENCIA DE LAS CIUDADES NORTEAMERICANAS*". Op. cit. MIGUEL URRUTIA MONTOYA. "*POSIBILIDADES DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA*" en *REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA*. No. 236. Contraloría General de la República, Bogotá, 1991.

122 Estas políticas impulsan excesos de tributos y tarifas, prohibiciones, cuotas, regulaciones, precios y costos diferenciales, franquicias, permisos y requisitos para acceder a actividades, constitución de depósitos, obligación de adquirir títulos emitidos por el Estado, entre otras acciones gravosas.

123 Se enfatiza en proporcionar clima favorable en la bolsa de valores y el sector financiero, mercado de capitales.

124 Entre otras acciones, se plantea impulsar: Reducir tributos y cargas fiscales, disminuir tasa de interés, incrementar cupos de crédito, aminorar cargas laborales y de arrendamientos, entre otras acciones que favorezcan la actividad empresarial.

1.3 FOMENTO A MERCADO DE CAPITALES Y DEMOCRATIZACIÓN DE EMPRESAS

Se argumenta que fomentar el mercado de capitales favorece la democratización de la propiedad. Aspecto que se ilustra con experiencias de *Inglaterra*, *Francia* y *Portugal*, en el que al reactivarse la actividad bursátil se evidenció reducción en los grados de concentración accionaria, accediendo a mayor acceso a las decisiones y a la composición del capital[125].

No obstante la complejidad para cuantificar los efectos del proceso de privatización sobre el ahorro y la inversión, existen indicadores económicos empleados por diversos tratadistas para comprobar el logro de los resultados. *Halperin*[126] advirtió que al menos el 13% de franceses adquirieron al menos una acción de las primeras seis empresas privatizadas en *Francia* y señaló que el número de accionistas aumentó de 1,5 millones a 5,5 millones, desplegándose loables efectos sobre la democratización de las empresas. *Latwin*[127] aseveró que en *Inglaterra* existían dos millones de accionistas antes del proceso de privatización en 1979, cifra que se incrementó a 8 millones luego de finalizado el proceso. *José Peña do Amaral*[128] afirmó que como secuela del proceso de privatización practicado en *Portugal* entre 1985 y 1989 se originó incremento relevante en las transacciones ejercidas en bolsa, en dimensión superior a cincuenta y tres veces, y el número de firmas inscritas pasó de 50 a 195.

En *Francia* las normas que facultaron el proceso de privatización concedieron estímulos a trabajadores y usuarios de servicios para adquirir las acciones ofrecidas. Se resaltan las pautas para favorecer la democratización: Descuentos entre 5 y 20% del precio de colocación al público, reserva del 10% de títulos enajenables para trabajadores y régimen favorable a demandantes de menos de diez títulos.

En *Inglaterra* los alicientes conferidos a empleados para adquirir acciones redundaron en que más del 90% de asalariados se volvieran accionistas de empresas privatizadas. Se ilustra el caso de *British Telecommunication*, que favoreció a sus agentes con dos acciones transferidas por cada acción comprada, con límite de setenta y siete (77) acciones adquiridas.

Vickers y *Yarrow* reseñaron los efectos de democratizar la propiedad en *Inglaterra*: "El aliento a la dispersión de la propiedad accionaria es particular entre los empleados de la compañía, fue meta principal del programa, aunque se aclara que la privatización por sí misma no promueve tal objetivo. Más bien, proporcionó vehículo excelente para la rápida expansión de la propiedad accionaria, ya que otorgó rara oportunidad para ofrecer acciones al público con descuentos y con premios adicionales para el pequeño accionista..."[129].

ANIF, entidad gremial que agrupa a entidades financieras en *Colombia*, y *CORREVAL*, corredores de bolsa, por razones obvias, defienden el proceso de privatización y consideran que se constituye en proceso favorable para fomentar el mercado libre, la democratización y el mercado de capitales, plantearon: "Desde mediados de los años noventa, *Colombia* se embarcó en el largo proceso de modernización de sus entidades descentralizadas, incluyendo las relacionadas con los servicios públicos de energía, telecomunicaciones, aguas y aseo. Ello condujo, en algunos casos, procesos de privatización y, en muchos otros, se impulsaron alianzas público-privadas, permitiendo en todos la modernización de la infraestructura relacionada con estos servicios. El análisis histórico de este proceso dimensiona los alcances en el período 2011-2014, en el que la provisión de infraestructura energética y vial se ha vuelto crucial a la hora de apuntarle a crecimientos sostenidos superiores al 6% anual… Como es bien sabido, el éxito de estos proyectos descansa, de una parte, sobre su buena estructuración técnica y, de otra, sobre su acceso al mercado de capitales. Este último se ha venido modernizando y, actualmente,

125 MIGUEL URRUTIA MONTOYA. "*POSIBILIDADES DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA*" en *REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA* de la Contraloría General de la República. Op cit. Pp. 19, ss.

126 JORGE HALPERÍN. "*PRIVATIZACIONES: EL MODELO FRANCÉS*" en *BANCA & FINANZAS* de la ASOCIACIÓN BANCARIA. No. 2, marzo - abril de 1988. Asociación Bancaria, Bogotá, 1988.

127 OLIVER LETWIN. *PRIVATIZING THE WORLD*. Cassell Educational, London, 1988.

128 JOSÉ PENA DO AMARAL. "*PRIVATIZATION AND ECONOMIC REVIVAL IN PORTUGAL*" en *THE MARKET AND THE STATE IN ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE 1990'S* de ÁLVARO ANTONIO ZINI. North Holland Publishing & Elsevier Science Publisher, Amsterdam, 1990. Pp. 70-71.

129 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. P. 197.

Colombia cuenta no solo con los vehículos tradicionales de emisión de acciones y bonos corporativos, sino también con los dineros provenientes de los inversionistas institucionales (fondos de pensiones, aseguradoras, fiduciarias) y de toda la gama de recursos de capital de riesgo (*project finance* y fondos de capital privado bajo diversas modalidades). Si bien los índices de profundización financiera en *Colombia* todavía muestran niveles 'panditos', es evidente que existe gran potencial que seguramente podrá aprovecharse bien durante esta coyuntura, dada la buena lectura relativa por la que atraviesa *América Latina*, en general, y *Colombia*, en particular"[130].

1.4 ATRACCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Los amigos de la privatización estiman que para asegurar satisfactorio grado de fomento económico es preciso atraer la inversión extranjera, para: Asimilar tecnologías, aliviar carencias de capital y aumentar la capacidad instalada. Se piensa que para cautivar el capital foráneo se debe impulsar apropiado clima para la inversión privada, vigorizar el mercado de capitales domésticos y asegurar entorno jurídico seguro (tributario, financiero, laboral, cambiario, judicial), que aminore los riesgos.

Las políticas de privatización han sido esenciales para cautivar los flujos de capitales extranjeros, si bien en la experiencia de *América Latina* ha incorporado variadas estrategias. *Argentina* y *Chile* han sido países que han recurrido a la privatización como orientación para direccionar el acceso de la inversión foránea. *Marisa Bordón Ojeda* precisó al respecto sobre el primer país lo siguiente: "*Argentina* se ha convertido en una de las economías más transnacionalizadas del mundo. Este proceso tiene sus orígenes en los años 90 y se debe, en gran parte, al impulso sin precedentes que las medidas de ajuste estructural dieron a las inversiones extranjeras directas… Las medidas de ajuste propuestas por el *Banco Mundial* y el *FMI* fueron aplicadas en *Argentina* como parte de la solución a la crisis económica en la que se encontraba el país a finales de la década de los 80. Estas medidas, que pueden resumirse en plan de convertibilidad, privatizaciones, desregulación y liberalización comercial y financiera, buscaban estabilizar la economía conteniendo el proceso inflacionario, reducir la participación del Estado para hacer más productivos y eficientes los mercados y sanear las cuentas públicas para reanudar el pago de la deuda. Si bien los tres componentes de la política económica tenían impacto positivo en la atracción de flujos de inversión extranjera directa (IED) al país, el proceso de privatizaciones es el factor más importante"[131].

Enrique Dussel Peters destacó la importancia de las políticas públicas promovida en *México* orientadas a atraer la inversión extranjera en la actividad estatal con propósitos de fomentar el crecimiento y resolver diferentes problemas estructurales y retos que afrontaba la economía. Al respecto, disertó: "La atracción de inversión extranjera directa (IED) ha sido funcional a la estrategia seguida y se ha convertido en uno de sus pilares macroeconómicos para solventar el déficit en cuenta corriente. Esta estrategia se concretiza en múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales. Desde la perspectiva de estrategia empresarial, la creciente IED refleja la importancia de un segmento de la economía mexicana como parte de las estrategias globales de empresas extranjeras"[132].

En cambio, en el contexto de *Colombia*, el proceso de atracción de la inversión extranjera se ha ejercido mediante cambios en las políticas económicas, pasando de proceso de persuasión mediante estímulos fiscales a esquema de seducción a través de resultados económicos favorables. Este aserto fue resaltado por *FEDESARROLLO*, que manifestó: "Los flujos de inversión extranjera directa (IED) dirigidos a *Colombia* han registrado repunte desde 2003, resultado en buena parte de la recuperación de la economía y de la favorable coyuntura internacional. De acuerdo con datos de *UNCTAD*, el saldo de IED que *Colombia* alcanzó en el período 2004-2006 está por encima del promedio de *América Latina* (30% del PIB en 2006) y próximo a los niveles de países como *Costa Rica* (31,7% del PIB) y *Tailandia* (33% del

130 ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF) Y CORREVAL. *PRIVATIZACIÓNES, INFRAESTRUCTURA Y MERCADO DE CAPITALES.* Disponible en: [http://anif.co]. P. 1.

131 MARISA BORDÓN OJEDA. *"ARGENTINA: LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LAS PRIVATIZACIONES"* en *PUEBLOS* de ASAMBLEA VINERÓS. No. 43. 2010. P. 5. Disponible en: [www.asambleavinaros.wordpress.com].

132 ENRIQUE DUSSEL PETERS. "*LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO*" en *SERIE DESARROLLO PRODUCTIVO* de CEPAL. No. 80. CEPAL & ECLAC -Naciones Unidas-, Santiago de Chile, 2000. P. 5. Disponible en: [www.cepal.org].

PIB). Sin embargo, ese nivel está muy por debajo del de las economías estrella de *Europa* y *Asia*, y del de países exitosos en la atracción de IED en la región como *Chile… Colombia* se encuentra en el umbral de tránsito de política pasiva de atracción de IED, basada en incentivos de tipo horizontal, hacia una más activa que busca crear las condiciones para atraer inversión foránea con mayor valor agregado"[133].

El caso del *Perú* ha armonizado los dos tipos de mecanismos para atraer la inversión extranjera, reformas ambiciosas y estímulos con buenas perspectivas económicas. Este proceso es destacado por *Yolanda García*: "La economía peruana acometió a lo largo de la década de los noventa programa económico que, lejos de ser novedoso, comprendía conjunto de reformas estructurales para liberalizar, desregular y privatizar la economía. Este programa estuvo acompañado de proceso de estabilización macroeconómica"[134].

En términos generales, los países de *América Latina* han impulsado políticas de diferentes orientaciones para atraer a la inversión extranjera, si bien los resultados logrados han sido heterogéneos. Algunos países como *Chile*, *Panamá* o *México* han sido exitosos en estos propósitos, mientras otros como *Haití*, *Uruguay*, *Paraguay* o *Nicaragua* presentan comportamientos deficientes. En general en el ámbito orbital, América Latina es atractiva a los capitales foráneos, por sus satisfactorios resultados, frente a otras latitudes del mundo. Estos aspectos fueron resaltados por *Jesús Mogrovejo* que disertó: "A partir de la década de los años noventa, *América Latina* ha renovado el interés mundial para ocupar posición relevante en la recepción de flujos internacionales de inversión. Flujos que se concentraron en países de la región por presentar los mejores *performances* comparativos para atraer la inversión extranjera directa (IED)"[135].

1.5 MORALIDAD Y ÉTICA

Se sugiere la existencia de esfera estatal orientada por criterios perversos, en el sentido que prima el provecho particular y político sobre el interés social, otorgándole mínima relevancia a las penurias y exigencias de la comunidad. Se suele argumentar que el sector público se caracteriza por alta corrupción, heredada del *Estado absolutista* y usurpador. En el régimen autócrata el monarca monopolizaba las funciones del Estado, ejercía competencias de ejecutor, legislador y juez (concentración del poder, poder absoluto). La famosa locución del rey francés *Luis XIV*, denominado *rey sol*, compendia esta idea: "*El Estado soy yo* (*L'État, c'est moi*)"[136]. Esta posición se ha mantenido en la cultura y subconsciente de los miembros de sociedades que han experimentado el saqueo monárquico y colonial, que perciben como algo natural la expoliación y la defraudación.

Al respecto, al aludir lo sucedido con la industria licorera en *Colombia*, denuncié: "Usualmente se ha criticado la administración inmoral de licoreras de *Colombia*... *Superintendencia Nacional de Salud*, *Contraloría General de la República*, periodistas, entre otros actores, han evidenciado graves irregularidades: La inexistencia de estados financieros, insuficiencias en controles y excesos de burocracia sin idoneidad inducen a deficiencias, como sobrestimación de costos, uso indebido de estampillas, continuos desfalcos, ilícitos manejos de recursos financieros, ineficiencias en el proceso productivo, contratos monopólicos otorgados a entes de derecho privado con prebendas injustificadas, entre otros tipos de acciones poco ortodoxas que son motivos de escándalos... Los medios de comunicación

133 FEDESARROLLO. "*IMPACTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS*". *INFORME PARA PROEXPOT*. FEDESARROLLO, Bogotá, 2007. P. 1. Disponible en: [www.fedesarrollo.org.co].

134 YOLANDA GARCÍA MEZQUITA. "*LAS PRIVATIZACIONES COMO MECANISMO DE ATRACCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA: EL CASO DEL PERÚ*". P. 1 [www.acuedi.org].

135 JESÚS A. MOGROVEJO. "*FACTORES DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA*" en *ESTUDIOS ECONÓMICOS DE DESARROLLO INTERNACIONAL* de AEEADE. Vol. 5-2. Asociación de Estudios Euro-Americanos de Desarrollo Económico, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2005. P. 1. Disponible en: [www.usc.es].

136 LUCIEN BÉLY. *LOUIS XIV: LE PLUS GRAND ROI DU MONDE* en *LES CLASSIQUES GISSEROT DE L'HISTOIRE*. Jean-Paul Gisserot, París, 2005. GEORGIA J. COWART. *THE TRIUMPH OF PLEASURE: LOUIS XIV AND THE POLITICS OF SPECTACLE*. University of Chicago, Chicago, 2008. FELIPE PEREDA Y FERNANDO MARÍAS. *FELIPE IV COMO REY PLANETA* en *EL ATLAS DEL REY PLANETA*. Nerea, San Sebastián, 2002.

informaron sobre acusaciones de la *Contraloría General de la República* a funcionarios de la *Licorera del Valle* sobre robos, al comprobarse la sustitución de licores por agua, en envases protegidos con sellos seguridad. Asimismo, transcendió que fueron asesinados algunos funcionarios de dicha licorera, a raíz del esclarecimiento de estos hechos... Se censura la calidad deficiente de licores, que atentan contra la salud. Las fábricas y embotelladoras no cumplen con requisitos de salubridad, higiene y pureza. El Ministerio de Salud, luego de minucioso estudio sobre las calidades del *aguardiente Galeras*, de *Nariño*, concluyó que no es apto para el consumo... Existe exceso de burocracia, administraciones infaustas, que no consultan criterios de eficiencia. Se presenta caos institucional. Hay licoreras que con baja producción poseen nóminas excesivas. La mayoría de estas empresas son pequeñas, improductivas, con costos altos y baja calidad..."[137].

La contratación pública ha propiciado casos asiduos de corrupción, cofradía entre sector público y empresarios privados. Sirve de ilustración los famosos carruseles de contratación gestados en el *Distrito Capital de Bogotá*, que salpicó a burgomaestres, burócratas, concejales, funcionarios de entes de control, ediles, agentes judiciales, entre otros participantes, afectando varios sectores, como vías, transporte, salud y educación, en especial por su trascendencia se revelan los casos de *Transmilenio* avenida veintiséis (también carrera décima), ambulancias de la Secretaría de Salud y aseo y recolección de basuras. La Nación también ha presentado escandalosos actos delictivos con intervención mancomunada público-privada, quizás los más alarmantes sean: *Dragacol*, *Puertos de Colombia*, *Federación de Cafeteros*, *parafiscalidad en salud*, *EPS Saludcoop*, *Coomeva EPS*, *Caprecom*, *IPS* no habilitadas, *Agro Ingreso Seguro*, *DIAN*, doble calzada *Bogotá-Ibagué*, *Empresa de Energía de Pereira*[138].

Esta consideración fue resaltada por *Edgar Enrique Martínez Cárdenas* y *Juan Manuel Ramírez Mora*, quienes denunciaron: "El fenómeno de la corrupción se halla inmerso en las diferentes funciones estatales. La planeación, el presupuesto, la gestión de recursos humanos, la administración de recursos físicos, el control fiscal, entre otras áreas de gestión en donde resulta evidente la desnaturalización de la función pública por este fenómeno. Sin embargo, es en la contratación estatal donde resulta más evidente la injerencia de estas prácticas, ya que a través de la misma se ejecutan los recursos públicos destinados a los diferentes cometidos del Estado… De acuerdo con el *Documento CONPES 3186 de 2002*, la participación promedio de la contratación del sector público en el PIB, para el período 1992-1996 fue de 16%, con valor máximo de 20% en 1996. Esta participación resulta importante si se tiene en cuenta que la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura, por una parte, y, por otra, la industria manufacturera, tuvieron participación promedio de 14% en el PIB para el mismo período. Igualmente, durante este lapso la contratación del sector público creció 18% en promedio, mientras que la demanda agregada lo hizo al 6%. Al analizar la contratación del sector público por tipo de demanda, el estudio contempla que para 1999 la contratación de consumo final representó el 63% del total de la contratación del sector; la contratación de consumo intermedio el 2% y la contratación de inversión alcanzó el 35%"[139].

Se concluye que en este tipo de sociedad criminal obedece a causas culturales, que afectan a gran parte de los miembros del colectivo. No es problema exclusivo del sector público, también el sector privado participa en estas nefastas acciones. Se aprecia que con frecuencia que se intercambian los roles de desempeño, de gobernante o burócrata se pasa a empresario o empleado privado o viceversa, lo que otorga mayor relevancia a la problemática.

---

137 JORGE G*ÓMEZ* RICARDO. "*EL ESTADO CANTINERO: UN CUELLO DE BOTELLA*" en diario *LA REPUBLICA*, 26 de abril de 1991. P. 3.

138 Ver: NORBEY QUEVEDO H. "*EL TOP 10 DE LOS CASOS DE CORRUPCIÓN AD PORTA DE FALLO*" [http://www.elespectador.com].

139 EDGAR ENRIQUE MARTÍNEZ C*ÁRDENAS Y* JUAN MANUEL RAMÍREZ MORA. "*LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL COLOMBIANA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO*" en *REFLEXIÓN POLÍTICA*. Vol. 8, No. 15. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, 2006, disponible en [http://www.redalyc.org]. P. 154 (Pp. 148-162). Ver también: EDUARDO WIESNER DURÁN. *LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL*. Tercer Mundo, Bogotá, 1998. FERNANDO CEPEDA. *LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA: DIAGNÓSTICOS Y RECOMENDACIONES PARA COMBATIRLA*. Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

1.6 EFECTOS NOCIVOS SOBRE LA CAPACIDAD INVENTIVA

Tomando como paradigma axioma ortodoxo de las *escuelas clásica* y *neoclásica* relativo a que el libre juego de oferta y demanda impulsa la capacidad inventiva del individuo, se ha promovido la privatización y las libertades económicas. En cambio, se razona que la acción decidida del Estado restringe esta facultad, considerada derecho congénito del ser humano.

Al respecto, se refirió *Joseph Scarpaci* al precisar: "La privatización exitosa tiene variadas ventajas: Promueve la libertad del individuo y rompe la dependencia del Estado, o sea el clientelismo y el paternalismo. Lo curioso es que la derecha y la izquierda celebran la eliminación de la dependencia estatal, a favor de la capacidad inventiva..."[140].

Óscar Muñoz planteó en el caso de *Chile* que el proceso de privatización impulsó las libertades del mercado, promocionó al *Estado empresario* y propició la capacidad inventiva. Al respecto, advirtió: "Con las privatizaciones realizadas en los años 80 -a pesar en que todavía el Estado posee propiedad de empresas importantes- bien podría afirmarse que en *Chile* concluyó larga época de historia económica contemporánea: Advenimiento del *Estado empresario*… Se trata de testimonio que muestra grandes éxitos y algunos fracasos… El Estado chileno comenzó a ejercer función empresarial… Se convirtió en verdadero semillero de iniciativas, en área industrial, agrícola, minero, servicios, energía e investigación tecnológica"[141].

1.7 INCUMPLIMIENTO DE NORMATIVIDAD

De otra parte, se censura que el propio Estado origina anarquía institucional, al infringir normas jurídicas estipuladas por él mismo. Preocupa que se provoquen secuelas funestas, al convertirse en referencia perniciosa proclive de ser asimiladas por la colectividad.

En el entorno colombiano se denunció efectos nocivos originados por influyentes entidades públicas al incumplir normas ambientales. Al respecto, se esbozó: "En *Colombia*, grandes fuentes de contaminación son originadas por las propias empresas estatales de electricidad y *Alcalis de Colombia*. En el caso de esta última, la *CAR* le ha pedido que reduzca la contaminación del *río Bogotá* durante décadas, le ha impuesto multas que no paga y la contaminación continúa. El ejemplo de *Alcalis* ha hecho imposible poner normas estrictas contra contaminación a otras empresas de la sabana"[142].

En el mismo sentido, la *Procuraduría General de la Nación* en relación con la exploración y explotación minera ilegal concluyó: "Estableciendo por qué los efectos generados por la minería ilegal no contribuyen a la sostenibilidad, es necesario determinar que hay responsabilidad compartida entre los explotadores ilegales y el Estado que, o bien, ha sido permisivo, omitiendo el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales sobre control minero-ambiental, o bien, ha tomado decisiones administrativas legítimas y ajustadas a derecho, pero ausentes de elementos que las hagan eficaces"[143].

Otro tema de gran sensibilidad es el incumplimiento asiduo del Estado a normas y compromisos con grupos minoritarios. Al respecto, el *Consejo Regional Indígena del Cauca* denunció esta permanente inobservancia, situación que quedó registrada en actas, al respecto deliberó: "Esta reunión ha mostrado la falta de voluntad política del gobierno nacional para responder a los derechos indígenas en el marco de la diversidad, de acuerdo con la Constitución Política y la normatividad internacional"[144].

---

140 JOSEPH L. SCARPACI. "*LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA EXPERIENCIA DE LAS CIUDADES NORTEAMERICANAS*". Op cit. P. 4. Referente a: LESLEY DOYAL E IMOGEN PENNELL. *THE POLITICAL ECONOMY OF HEALTH*. Pluto Press, London, 1979.

141 ÓSCAR MUÑOZ GOMÁ. *PRESENTACIÓN* en *DESPUÉS DE LAS PRIVATIZACIONES: HACIA EL ESTADO REGULADOR*. Corporación de investigaciones económicas para Latinoamérica, Santiago de Chile, 1996. Transcrito en *COLECCIÓN ESTUDIOS CIEPLAN*. No. 37. Corporación de Estudios para Latinoamérica, Santiago de Chile, 1993. P. 150, disponible en [http://www.cieplan.org].

142 MIGUEL URRUTIA MONTOYA. "*POSIBILIDADES DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA*" en *REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA* de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. No. 236. CGR, Bogotá, julio-agosto 1991. P. 23.

143 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "*MINERÍA ILEGAL EN COLOMBIA: INFORME PREVENTIVO*". P. 6, disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co].

144 CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA. "*GOBIERNO NANCIONAL INCUMPLE COMPROMISO CON EL CRIC*", disponible en: [http://cric-colombia.org].

Asimismo, otro tema de gran trascendencia es el papel del Estado frente a la vulnerabilidad de los derechos humanos. Este tema fue revelado por la *Corporación Jurídica Libertad*, que planteó: "En *Colombia* existe conflicto armado intensificado que genera grandes perjuicios para la población civil y ambas partes, tanto guerrilla como Estado, han vulnerado gravemente el *Derecho Internacional Humanitario* (*DIH*). Además el Estado colombiano es responsable por las violaciones al *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. La cuestión que no ha sido asumida con claridad, y más preocupante aún que no lo sea para el *Comité Internacional de Cruz Roja*, es lo pertinente al papel que han tenido históricamente los grupos paramilitares, y que se mantiene. Y este punto es crucial ya que nos indica el sentido de lo que se ha hecho con su negociación y lo que sigue siendo el presente con sus nuevas modalidades de control social, político y económico en el actual proceso de consolidación"[145].

No obstante que los hechos abordados enfatizan en temáticas de índole social, que no corresponden de forma directa sobre efectos económicos, es evidente que las inestabilidades de índole social repercuten sobre incertidumbres económicas. Es indudable que sociedades con gran convulsión social son proclives a la inseguridad económica y política y redundan sobre los indicadores y resultados económicos y las condiciones de armonía, ejerciendo efectos sobre las garantías para ejecutar de forma satisfactoria la actividad emprendedora.

1.8 DISTORSIONES DEL MERCADO

La posición privatizadora estima que el Estado, por causa de la exagerada intervención, ha consentido la realización de múltiples actividades que se apartan de sus propios propósitos y ha permitido distorsiones en el mercado que atentan contra la eficiencia económica, la competencia y las libertades del mercado. Se argumenta que el Estado participa de forma directa e indirecta en prácticamente todos los sectores económicos.

Igualmente, se resalta que los estímulos otorgados a determinados sectores económicos y sociales inciden en situación de distorsión sobre precios, calidades y cantidades de bienes y servicios, entre otros beneficios, se resaltan: Incentivos tributarios, subsidios económicos y sociales, tarifas diferenciales y precios de referencia[146].

También existen distorsiones en relación con bienes públicos puros, dado que el mercado conformado por agentes privados no puede producirlos debido a la imposibilidad de establecer precios de consumido cuando se obtienen bienes sin costo alguno, aspecto denominado en el léxico económico como fenómeno de libre corredor u oportunismo (*free rider*). Al respecto, se refirió *Mario Tello*: "Existe distorsión causada por bienes públicos puros en la economía, por efecto de ejercer dos propiedades: No hay rivalidad (competencia o *non-rivals*) y no son excluyentes (*non-excludable* o *non-appropriabili*), aspectos que impiden la elección y la competencia"[147].

También los monopolios naturales, que originan barreras a la libre entrada, permiten condiciones para que prevalezca única firma productora en el mercado o escenarios de economía de escala, suscitando distorsiones. El Estado propicia esquemas de estas características al institucionalizar y proteger monopolios estatales o promover procesos productivos masivos bajo su responsabilidad, que evitan la competitividad y el libre juego del mercado. *Mario Tello* sobre este tema disertó: "La barrera natural causada por la función de costos sub-aditiva induce a la firma a maximizar sus beneficios con comportamientos distintos a los de tomadores de precios, que causan distorsiones al mercado"[148].

---

145 CORPORACIÓN JURÍDICA LIBERTAD. "*VIOLACIÓN DE DERRCHOS HUMANOS EN COLOMBIA: DÓNDE HALLAR EL ORIGEN PARA ENCONTRAR LA SALIDA*", disponible en: [http://cjlibertad.org].

146 MIGUEL URRUTIA MONTOYA. "*POSIBILIDADES DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA*". Op cit. Pp. 26, ss.

147 MARIO TELLO. "*EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y SUS PRINCIPALES DISTORSIONES: UN ENFOQUE DE EQUILIBRIO PARCIAL*" en *DOCUMENTO DE TRABAJO No. 272*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008. Pp. 25-26. Disponible en [*www.researchgate.net*]. Ver: RICHARD MUSGRAVE. "*PROVISION FOR SOCIAL GOODS*" en *PUBLIC ECONOMICS* de JULIUS MARGOLIS Y HENRI GUTTON. St. Martin Press, New York, 1969.

148 MARIO TELLO. "*EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y SUS PRINCIPALES DISTORSIONES: UN ENFOQUE DE EQUILIBRIO PARCIAL*". Op cit. Pp. 38. Disponible en [*www.researchgate.net*].

Sin embrago, debe aclarase que los monopolios naturales no son exclusivos de entidades públicas, múltiples experiencias relativas a este fenómeno se han comprobado en condiciones de inversiones privadas.

Según *Antonio Luis Hidalgo Capitán* la acción estatal solo se justifica en casos específicos. Precisó: "El Estado debería permitir el funcionamiento del mercado cuando esto fuese posible, absteniéndose de realizar actividades productivas o distributivas directas y de proteger el mercado interno, salvo que los beneficios secundarios de dicha protección fuesen altos… La intervención estatal solo sería legítima cuando el mercado estuviese poco desarrollado, para potenciarlo, o cuando su libre funcionamiento fracasase o fuese inadecuado y para liderar la inversión en salud, educación o infraestructuras… La intervención del Estado habría de hacerse en armonía con el funcionamiento de mercado, evitando las distorsiones de precios, y pudiendo ser eliminada si sus efectos se tornasen indeseados"[149].

1.9 RESTRICCIONES PRESUPUESTALES

Existen argumentos que propugnan por privatizar empresas públicas del orden nacional y territorial (local o regional) basados en deficiencias presupuestales, que suscitan carencias de proyectos de inversión esenciales para la comunidad y continuas reformas a su estructura financiera, dirigidas a aumentar tributos y reducir gasto público, políticas de alivio fiscal. Estas medidas son consideradas de choque, dado que el aumento de tributos afecta el ingreso de los ciudadanos y, en consecuencia, repercute de forma negativa sobre la canasta familiar y, de otro lado afecta los grados de rentabilidad de la inversión, perjudicando las expectativas de los inversionistas.

Se arguye presencia de empresas públicas ineficientes, obsoletas, mal administradas, proclives a intereses políticos y personales, que menoscaban los propósitos sociales y de interés general. Se impulsa la venta de empresas públicas para evitar desajustes en el erario público.

En específico sobre el ámbito territorial, *David Seader* examinó el sistema urbano de su país y formuló dictámenes en favor de enajenar a particulares empresas municipales: "Los gobiernos de la ciudad buscan por lo menos cuatro ventajas de la privatización: 1) Reducir gastos municipales y aumentar límites de endeudamiento. 2) Compartir riesgo de algunos proyectos con el sector privado. 3) Disminuir el costo de tributos, ahorros en costos de obras de infraestructura y tiempo, productividad de la administración y economía de escala, mediante mayor eficiencia del sector privado. 4) Mantener niveles de servicios sin aumentar impuestos y costos de bonos"[150].

Asimismo, la empresa privada surge como alternativa para impulsar el crecimiento municipal, su configuración en metrópolis, en consideración a que en la actualidad se encuentra sumida a estancamiento, según *Joseph Scarpaci*, al tomar como referente el entorno de *Estados Unidos*. Precisó: "La rápida industrialización y crecimiento de muchas ciudades norteamericanas ha dejado sectores urbanos en grave situación de deterioro. En los momentos más agudos ha habido grandes problemas, como el desorden civil de *Chicago* y *Los Ángeles* durante los años 60, la *ghetización* de la zona portuaria de *Baltimore* y la precaria situación financiera de *Nueva York* durante los años 70. Estos momentos de crisis para la ciudad, ofrecen a las empresas del sector privado valiosa oportunidad de rescatar la ciudad y generar ganancias"[151].

Isabel Pla Julián precisó que la limitación presupuestal estatal ha sido factor esencial para impulsar ajustes y políticas públicas de privatización en épocas recientes en *Rusia*. Expresó: "Las empresas deben ser transformadas desde sistema de restricción presupuestaria laxa hacia restricción presupuestaria

149 ANTONIO LUIS HIDALGO CAPITÁN. *EL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA SOCIOECONÓMICO COSTARRICENSE DESDE PERSPECTIVA COMPLEJA Y EVOLUTIVA (1980-1998)*. Tesis para optar al título de doctor en Economía, otorgado por la Universidad de Huelva. Directora: MANUELA ADELAIDA DE PAZ BÁÑEZ. Universidad de Huelva, Huelva, 2000. Disponible en: [http://www.eumed.net].

150 DAVID SEADER. "*PRIVATIZATION AND AMERICA'S CITIES*" en *PUBLIC MANAGEMENT REVIEW*. Vol. 68, No. 12. December. Taylor & Francis, London, 1986. P. 6.

151 JOSEPH L. SCARPACI. "*LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA EXPERIENCIA DE LAS CIUDADES NORTEAMERICANAS*". Op cit. P. 14.

dura, realizándose esta conversión automáticamente a través de su privatización… La privatización de empresas estatales se considera el principal mecanismo para endurecer la restricción financiera de las empresas -impuesta por su separación de la propiedad del Estado- y para hacer creíble la eliminación de las prácticas de refinanciación"[152].

En contraste, en *América Latina* el contexto ha sido ampliamente diferente, la táctica de privatizar se ha restringido por deficiencias de recursos públicos. Al respecto, *Alberto Chong* y *Juan Benavides*, enunciaron: "La privatización y la regulación introdujeron fuertes restricciones presupuestarias que forzaron a las empresas estatales a mejorar su desempeño, tanto por la consecuente reducción de costos y mejora en la calidad de los productos, como por la expansión de capacidad productiva, que, a su vez, se tradujo en incremento directo en el bienestar de los consumidores. Dicho lo anterior, dos elementos prácticos han limitado la aplicación de estrategias privatizadoras: Capacidad institucional y presiones fiscales"[153].

1.10 DEFICIENCIAS EN PLANIFICACIÓN Y CENTRALISMO

Desde la óptica ideológica, se destaca de las páginas de la historia de *Colombia* el período comprendido entre 1810 y 1816, conocido como patria boba, debido a que la confrontación entre las posiciones dogmáticas entre federalismo y centralismo propició la reconquista de la *Gran Colombia* por parte de la monarquía española. La ideología federalista consistía en otorgar mayor autonomía a las regiones y provincias, con el fin de asegurar potestad en la gestión gubernativa, administrativa y financiera, su principal líder fue *Camilo Torres*[154]. Los defensores del centralismo concebían que las entidades territoriales debían estar regidas por el gobierno central, radicado en *Santa Fe*, desde donde se debían impartir los lineamientos, normas y reglas para todo el país, su principal vocero fue *Antonio Nariño*.

Luego, la controversia se trasladó a nuevos rivales: *Francisco de Paula Santander* adalid de las tesis federalistas y *Simón Bolívar* representante de los argumentos centralistas. Posteriormente, surgieron disputas siempre ligadas a estas divergencias conceptuales: Republicanos enfrentados a realistas, draconianos contra gólgotas[155], liberales frente a conservadores, izquierda vs. derecha. Estas disputa se ha mantenido en la tradición del país[156]. El centralismo se ha impuesto.

La escasa planificación estatal y la deficiente prestación de servicios básicos en las provincias han permitido amplios flujos migratorios del campo hacia la ciudad, originando ingentes perjuicios a los sectores urbano y rural. Asimismo, el centralismo ha suscitado concentración de decisiones y de recursos, este aserto se ilustra con la experiencia de *Colombia*, donde las instituciones políticas han consentido centralismo financiero, administrativo, político y cultural. Al respecto, comenté: "El Estado colombiano, luego de amplio período de estructuras estáticas, basadas en centralismo agobiante, incorporadas desde la *Constitución de Cúcuta en 1821*, interrumpidas solo en el período 1858-1886 cuando rigió régimen federal, y restaurado con la *Constitución de 1886*, se ha visto en la necesidad de adecuarlas a mayor

152 ISABEL PLA JULIÁN. "*CAMBIO ESTRUCTURAL EN ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: EL IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS EMPRESAS RUSAS*". Tesis para optar al título de doctor en Economía, otorgado por la Universidad de Valencia. Director: ANTONIO S*ÁNCHEZ* ANDRÉS. Universidad de Valencia, Valencia, 1999. Disponible en: [http://roderic.uv.es]. P. 8.

153 ALBERTO CHONG Y JUAN BENAVIDES. "*PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN AMÉRICA LATINA*" en *EL ESTADO DE LAS REFORMAS DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA* de EDUARDO LORA. BID & MAYOL, 2006. P. 298.

154 El 27 de noviembre de 1811 surgió la *Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada*, conformada por las provincias de *Antioquia*, *Cartagena*, *Pamplona*, *Neiva* y *Tunja*. Por las condiciones centralistas de la *constitución de Cundinamarca* (Provincia de *Santa Fe de Bogotá*). Se generó división entre: Centralistas (encabezados por *Antonio Nariño*) y federalistas (liderados por *Camilo Torres* desde *Tunja*, en calidad de presidente del *Congreso de las Provincias Unidas*).

155 Los *draconianos* defendían el librecambio y las libertades del mercado -no intervención estatal- y representaban al gremio de artesanos -industriales- y los *gólgotas* promovían el proteccionismo, la intervención estatal y defendían a comerciantes, agricultores y ganaderos. Este enfrentamiento propició la *guerra civil de 1854*.

156 INDALECIO LIÉVANO AGUIRRE. *LOS GRANDES CONFLICTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE NUESTRA HISTORIA*. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1996. FRANCISCO ANTONIO ENCINA. *INDEPENDENCIA DE NUEVA GRANADA Y VENEZUELA*. Vol. 1. Nascimento, Santiago de Chile, 1961. CARLOS D. MALAMUD RIKLES. *LOS PAÍSES ANDINOS: DE LA INDEPENDENCIA A LA GRAN DEPRESIÓN* en *LAS AMÉRICAS*. Tomo XXXIV. Akal, Madrid, 1992. JESÚS MARÍA HENAO Y GERARDO ARRUBLA. *HISTORIA DE COLOMBIA PARA LA ENSEÑANZA SECUNDARIA*. Tomo II. Librería Colombiana, Bogotá, 1820.

flexibilidad en el manejo político, administrativo y fiscal en beneficio de mayor autonomía para sus entes territoriales"[157].

Este proceso de descentralización, no obstante, fue efímero, solo tuvo vigencia en la década de los años ochenta y la primera parte de los noventa, con sucesos como la elección popular de alcaldes y gobernadores y serie de normas que impulsaron mayor autonomía financiera y administrativa. Se vio truncada en la fase final del siglo XX, por efecto de la denominada crisis en el ámbito territorial, que motivó la promoción de normas ampliamente concentradoras. En general, es posible concluir como resultado de este proceso que se trasladaron de la Nación a los entes territoriales amplias competencias, pero los recursos financieros no se descentralizaron en la misma proporción. Hoy la dependencia de las entidades territoriales de la Nación es excesiva.

El exagerado centralismo ha consentido migraciones internas, que han repercutido nocivamente sobre áreas urbanas y rurales. Las grandes ciudades se han afectado por alta densidad poblacional, insuficiencia de servicios públicos, falta de planificación, improvisación, restricción del suelo, crecimiento insólito, pobreza e indigencia, deficiencia en regulaciones, controles y correctivos, amplia contaminación, congestión, ruido, inseguridad y violencia, entre otros escollos. De igual forma, por efecto del éxodo de sus habitantes, demandando mayor bienestar o desplazados por el estupro, la provincia se ha sumiso a olvido, pobreza, devastación, violencia, inseguridad, dependencia, incapacidad para prestar servicios básicos, escasez de bienes esenciales, entre otros efectos nocivos. Las migraciones inciden en la concentración urbana, pues permite desequilibrios sectoriales y espaciales. En efecto, en *Colombia* "la localización territorial nacional y la concentración electoral del Estado están sesgadas en favor de áreas y actividades urbanas"[158]. No obstante, el proceso urbanístico colombiano ha permitido presencia de múltiples ciudades, que difiere del modelo de otros países de *Latinoamérica*, donde la concentración poblacional en una o pocas ciudades es bastante exagerado.

No obstante, que los defensores del proceso de privatización argumentan que por efecto de las privatizaciones es posible reducir el exceso de centralismo; precisamente algunos tratadistas han concluido que el traslado de la propiedad o la gestión de empresas públicas a particulares más bien coadyuvan a mayor concentración de decisiones y recursos por la autoridad gubernamental. Al respecto, *Jorge Alarcón-Leiva*, *Moyra Castro-Paredes* y *Sebastián Donoso-D*íaz sobre el caso específico de la educación en *Chile* concluyeron: "El proceso de constitución de la nación, habiendo tenido su génesis en las identidades locales, terminó siendo concomitante a la consolidación del centralismo. Dado este contexto, el sistema educativo ha sido tributario de la tendencia centralizadora, en la medida que ha sido afectado por la concentración política, social y económica, que ha incidido en su capacidad para responder al desarrollo requerido por los distintos territorios del país… Se revisó la presencia de tendencias descentralizadoras en la historia política nacional, subrayando proceso gradual de asentamiento del centralismo. Se examinó la cuestión del centralismo en el marco de las transformaciones del sistema educativo chileno desde el comienzo de la dictadura cívico-militar, sugiriendo la relación entre municipalización y privatización. Se consideró el efecto del centralismo sobre el sistema educativo en términos de sus condiciones de funcionamiento, heterogeneidad del territorio y algunos antecedentes referidos a las características de la oferta educativa a nivel comunal. Se probó la prioridad del centralismo en la organización del país, que relaciona las características del sistema educativo nacional y sostiene que la política de descentralización educativa en *Chile* es en realidad desconcentración y privatización"[159].

Desde el punto de vista genérico y como conclusión a todos los argumentos esbozados por los defensores del proceso de privatización, antes estudiados, solo justifican empresas públicas eficientes acorde con

157 JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *LA REFORMA DESCENTRALISTA DEL ESTADO*. Gobernación de Sucre, Sincelejo, 1990. Elocución del gobernador de *Sucre* en el *IV Foro del Caribe colombiano*, celebrado en *Cartagena de Indias*, durante los días 27 y 28 de julio de 1990. P. 1. Stella, Sincelejo, 1990.

158 CARLOS GUSTAVO CANO SANZ. "*ESTADO: PRIVATIZA, DESCENTRALIZA O REDUCE*" en *REVISTA ANGULO*. No. 4. Bogotá, marzo de 1992. P. 1.

159 JORGE ALARCÓN-LEIVA, MOYRA CASTRO-PAREDES Y SEBASTIÁN DONOSO-D*ÍAZ*. *CENTRALISMO Y ASPIRACIONES DESCENTRALIZADORAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO: 1980-2011*. *REVISTA REFORMA Y DEMOCRACIA* de SECRETARÍA DE CLAD. No. 057. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 2013.

criterios de mercado, que maximicen beneficios en el largo plazo, aseguren productividad, no sean objeto de injerencias externas, se adapten a condiciones imperantes en el mercado, concurran al mercado de capitales, sean eficaces en el logro de sus propósitos, ejerzan loable proceso de planificación, identifiquen sus fortalezas y debilidades, fijen precios competitivos y determinen sus costos de forma lógica. Se exige racionalidad económica.

En conclusión y recapitulando, los argumentos en favor de la propiedad privada se sustentan en: Eficiencia, democratización empresarial, auspiciar ingresos a las finanzas públicas, impulso al mercado de capitales, atracción a la inversión extranjera, ética, distorsiones del mercado, restricciones presupuestales, planificación y centralismo. Además, podrían mencionarse: Liberar al Estado de empresas improductivas, que solo generan pérdidas; desregulación y liberalización; evitar costos al Estado; reducir el tamaño del Estado; disminuir la fortaleza de grupos de presión, como sindicatos y asociaciones de usuarios; reducir los costos por remuneraciones laborales.

2. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA PRIVATIZACIÓN

Contrario sensu, también existen consistentes argumentos que justifican la intervención activa del Estado y controvierten los procesos de libertades del mercado y privatización. Se podría precisar que, si bien las libertades del mercado originan mayor innovación y competitividad, también ocasionan cuantiosos sacrificios en términos de equidad, estabilidad y crecimiento[160].

Existen argumentos que defienden la propiedad estatal, controvirtiendo los razonamientos esbozados por los defensores de libertades del mercado y privatizaciones. *Enrique Low Murtra* y *Jorge Gómez Ricardo* justificaron la intervención estatal, en tal sentido precisaron: "Hay argumentos que permiten colegir la conveniencia que el Estado asuma la responsabilidad del crecimiento económico. Sobresalen: 1) Para asegurar mejor distribución del ingreso, dado que el ahorro y la inversión son factores indispensables para afianzar el crecimiento, dejar este proceso en exclusivo en manos del sector privado implicaría deterioro de los grados de equidad, por cuanto los empresarios se enriquecerían cada vez más por su capacidad de ahorro; además, la acumulación de capital suele enriquecer a quien invierte, contrario sucede con el proletariado y la indigencia por su baja o nula propensión al ahorro. 2) La inversión social permite rentabilidad colectiva, mientras que la inversión privada asegura rentabilidad personal. 3) El capital privado podría ser insuficiente para garantizar las metas de crecimiento económico propuestas por el Gobierno. 4) El sector privado solo produce bienes rentables, con opción de presentarse carencias de artículos indispensables para la sociedad no lucrativos, como educación, salud, vivienda, servicios públicos, nutrición, alimentación, protección a vejez y niñez, atención a población vulnerable y demás actividades dirigidas a pobres; también se hace referencia a bienes y servicios que por sus características deben ser suministrados por el Estado, como justicia, seguridad, defensa, orden, garantizar la soberanía, entre otros"[161].

En la praxis, acorde con experiencias en *América Latina*, *Nueva Zelanda*, *Inglaterra*, entre otros países, se ha evidenciado efectos nocivos y contrarios a sus propósitos con la adopción de políticas de privatización y librecambio[162], en concreto se censura: Aumento en las tasas de desempleo, supresión de numerosas empresas, secuelas inflacionarias, onerosa prestación de servicios públicos, altos costos sociales, concentración del ahorro y la inversión en capital foráneo, solo es factible enajenar empresas rentables, no se logra saneamiento fiscal, tendencias a presencia de mercados imperfectos, etc.

---

160 HERNANDO AGUDELO VILLA. "*PRIVATIZACIÓN: CÓMO ACELERAR LAS DESIGUALDADES Y CONCENTRAR LAS RIQUEZAS*". Conferencia pronunciada en Cámara de Comercio de Bogotá, 21 de abril de 1989, en Foro Internacional sobre "*LA PRIVATIZACIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO*". Biblioteca del Pensamiento Liberal Colombiano, Bogotá, 1989. Pp. 3, ss.

161 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE G*ÓMEZ* RICARDO. *POLÍTICA FISCAL*. U. Externado de Colombia, Bogotá, 1986. P. 206.

162 JORGE M*ÉNDEZ* MUNÉVAR, "*EL PAPEL DEL ESTADO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO*" en *HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?: UN DEBATE* de JOSÉ ANTONIO OCAMPO Y EDUARDO SARMIENTO PALACIO. Tercer Mundo, Fedesarrollo & Uniandes, Bogotá, 1989. CARLOS MEDELLÍN. "*PRIVATIZAR: ¿BUEN NEGOCIO PARA QUIEN?*" en *EL ESPECTADOR*. Bogotá, 22 de marzo de 1992. P. 6. POLY MARTÍNEZ. "*¿CÓMO PRIVATIZAR, SIN MORIR EN EL INTENTO*?" en *EL TIEMPO*. Bogotá, 17 de mayo de 1992. Secc. C.

Independiente a la controversia ideológica sobre la conveniencia entre el régimen intervenido o el sistema de libertades del mercado, de manera genérica se acepta la importancia de la acción estatal en el proceso de planificación económica, para adoptar y ejecutar políticas públicas dirigidas a lograr objetivos en favor de la comunidad, evaluar de forma razonable la situación de las empresas públicas, lograr eficiencia en el uso de los factores productivos disponibles, entre otros objetivos[163].

Iván Finot esbozó argumentos fehacientes que defienden la gestión productiva estatal y colectiva, frente a las deficiencias del sector privado. Al respecto, esbozó: "La necesidad de intervención social para que el mercado funcione adecuadamente se hace tanto más evidente en la economía contemporánea, que con frecuencia no cumple supuesto microeconómico básico de la economía neoclásica: Cuanto más se use un recurso, menor será su productividad (rendimientos decrecientes), que hace que la competencia siempre sea imperfecta… Otro caso al que se refiere la literatura, que el comportamiento individualista conduciría a reducir, en vez de mejorar, el bienestar colectivo, son las externalidades: Aun en condiciones óptimas de competencia, las decisiones privadas o colectivas sobre consumo o producción pueden reducir en vez de aumentar el bienestar general. El ejemplo más corriente es la contaminación… Otro tanto puede ocurrir en lo que se refiere al uso de recursos naturales, en particular los no renovables: El comportamiento individualista llevaría a que se agoten los recursos que serán necesarios para generaciones futuras. En suma, para asegurar que el comportamiento individualista propio de los mercados resulte socialmente beneficioso resulta imprescindible llegar a acuerdos sobre condiciones para su funcionamiento y medios para hacer cumplir esos acuerdos, si es necesario por la fuerza, que *North* (1990) denominó instituciones"[164].

2.1 EFICIENCIA

Se refuta la concepción que la empresa privada siempre sea más eficiente que la pública. Se esboza que los particulares en frecuentes escenarios han padecido crisis y consentido altos grados de ineficiencia e improductividad, caso crisis financieras y asiáticas. Situaciones críticas de recesión y depresión económica han causado graves efectos sobre economías de mercado, circunstancias funestas para las estructuras empresariales, situaciones de recesión (relativas a acumulación de inventarios), altos grados de endeudamiento, baja solidez, solvencia y liquidez, liquidación masiva de empresas, concordatos preventivos, quiebras masivas, desempleo coyuntural, *crack* en el mercado de capitales. En el ámbito colombiano se resaltan hechos ampliamente difundidos como la crisis de los años treinta y las tendencias depresivas de finales de la década de los setenta y principio de los ochenta, que originó la crisis financiera de 1982, cuando el Estado debió ejercer importantes acciones para evitar abusos, delitos y desafueros de empresarios particulares, efectuar ingentes esfuerzos, suministrar recursos económicos para resarcir perjuicios ocasionados, propulsar la credibilidad en la ciudadanía y encauzar a entidades privadas para liberarlas de la encrucijada a las que se expusieron. También se resalta la crisis de los años 1998-1999, que afectó al sector financiero público y privado; el Estado debió asumir desastre financiero de entidad privada (*Granahorrar*) e imposibilidad de recaudar créditos del sistema *UPAC*, con el fin de evitar mayor colapso del sistema financiero, resarcir perjuicios por pérdidas en el ahorro de la comunidad y evitar condiciones de incredulidad y pánico colectivos.

En efecto, la mayor eficiencia del sector privado sobre el público se considera sofisma por parte de muchos tratadistas. Al respecto, *Joaquín Verges* comentó: "En suma, que la evidencia empírica lleva

163 JORGE M*ÉNDEZ* MUNÉVAR, "*EL PAPEL DEL ESTADO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO*" en *HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?: UN DEBATE* de JOSÉ ANTONIO OCAMPO Y EDUARDO SARMIENTO PALACIO. Tercer Mundo, Fedesarrollo & Uniandes, Bogotá, 1989. JORGE M*ÉNDEZ* MUNÉVAR. "*PAPEL DEL ESTADO*" en *UNIVERSITAS ECONÓMICAS*. Vol. 3, no. 2. Universidad Javeriana, Bogotá, 1988.

164 IVÁN FINOT. "*DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: TEORÍA Y PRÁCTICA*" en *SERIE GESTIÓN PÚBLICA* de ILPES Y CEPAL. No. 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas & CEPAL, Santiago de Chile, 2001. P. 45, s. DOUGLASS NORTH. *INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995. [DOUGLASS NORTH *INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE* en *POLITICAL ECONOMY OF INSTITUTIONS AND DECISIONS*. Barnes & Noble, 1990]. DOUGLASS NORTH, NICOLA MATTEUCCI Y GIANFRANCO PASQUINO. *DICCIONARIO DE POLÍTICA*. Siglo XXI, México, 1997.

a concluir que, en parte significativa de casos, las empresas pública (EP) operan con parecidos niveles de resultados (rentabilidad) que las privadas que les son comparables; de lo que cabe deducir que los gestores de esas EP deben estar afrontando similares sistemas de control y de incentivos que sus colegas del sector privado. Conclusión que invalida la predicción de la teoría de los derechos de propiedad entendida como proposición general, que es como habitualmente se la utiliza: "La EP, por naturaleza, es menos eficiente"[165].

La experiencia durante la última década del siglo XX reveló que las economías avanzadas también son vulnerables. Se resalta la *crisis asiática*[166], en la que países del sudeste asiáticos soportaron tribulación y pusieron en riesgos financieros a amplios sectores económicos, por efecto de presencia masiva de *capitales golondrinas*, que se trasladan con celeridad hacia otras regiones que presentan mayor rentabilidad y estabilidad, dejando a las sociedades en condiciones de penuria en situaciones de deficiencias de ahorro e inversión. Según *Mauricio Cabrera*: "Los capitales golondrina buscan alternativas de inversión de corto plazo en *TES*, bonos o acciones y tan pronto obtienen la rentabilidad esperada se vuelven a ir del país; vienen en las bonanzas y huyen en las crisis, de manera que agudizan los ciclos económicos"[167].

En el entorno de *crisis asiática* se comprobó inestabilidad financiera, monetaria y cambiaria, *crack* en el mercado de capitales, ineficiencia en asignar recursos, distorsiones de precios relativos, estímulos (incentivos y subsidios) a favor de empresas o sectores específicos, corrupción, imperfecciones del mercado, obsolescencia tecnológica, favoritismo político, interdependencia comercial, entre otras deficiencias. Estos hechos tuvieron repercusiones internacionales.

La *crisis asiática* fue combatida mediante reformas financieras estructurales, impulsadas por los propios gobiernos, con intervención activa de la banca multilateral (*Banco Mundial*, *Fondo Monetario Internacional* y *Banco Asiático de Desarrollo*). Entre otras políticas, se destacan: Capitalización a entidades financieras viables, liquidación de intermediarios financieros insolventes, asistencia estatal, mayores grados de supervisión y regulación a establecimientos bancarios, reestructuración de la deuda empresarial. Estas medidas son análogas a las ejercidas en otros países, como *Colombia*, durante períodos de crisis financieras[168]. La *crisis asiática* afectó, en especial, a entidades privadas, cuyas situaciones se reflejaron en los mercados de capitales doméstico e internacional.

Vickers y *Yarrow* efectuaron exámenes inductivos y deductivos y armonizaron ambos esquemas de investigación para interpretar bondades e inconveniencias de la privatización. Dedujeron que la propiedad en la teoría y la práctica económica es importante, mas no es substancial. También juzgaron que la transferencia de la propiedad de empresas estatales a particulares generan variados efectos, por ejemplo: 1. Cambio en la conducta de principales (propietarios), agentes (administradores) y actores (trabajadores). 2. Alteración en procesos administrativos, relativo a existencia de esquema de estímulos (beneficios, salarios, comisiones, prestaciones, incentivos) y sanciones (puniciones, despidos, correctivos, sanciones), que repercuten sobre la gestión de agentes y actores. 3. Transformación en la estructura de la empresa, relativos a mutaciones en procedimientos, funciones, políticas, gestión, determinación de precios, costos, calidades, uso de factores productivos, insumos y materias primas, combinaciones, tecnologías utilizables, procesos de investigación, participación en el mercadeo, integración vertical y horizontal, sistemas de publicidad, características, etc. 4. Variaciones en mecanismos de regulación, dado que el Estado reemplaza su intervención directa por mayor supervisión. 5. Evolución en objetivos, puesto que el sector público se centra en el bienestar social y los particulares en la rentabilidad financiera. Consideraron *Vickers* y *Yarrow* que estas alteraciones indudablemente influyen sobre los modelos administrativos que

165 JOAQUÍN VERGES. "*PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y LIBERALIZACIÓN*". Tema 7 del Curso del Doctorado: Empresas Públicas, Privatizaciones y Regulación del Departamento de Economía de la Empresa. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2010. P. 20. Disponible en: [http://webs2002.uab.es].

166 SERGIO CLAVIJO. "*LAS MULTILATERALES Y LA CRISIS ASIÁTICA (1997-2000): LA VISIÓN DE UN PAÍS USUARIO (COLOMBIA)*" [www.banrep.gov.co]. RUBÉN PAREDES RODRÍGUEZ. "*CRISIS ASIÁTICA: LA PRIMERA GRAN CRISIS DE LOS MERCADOS GLOBALIZADOS*" [www.asiayargentina.com]. CARLOS AQUINO RODRÍGUEZ. "*LA CRISIS ASIÁTICA Y LA ECONOMÍA MUNDIAL*" [www.geocities.com]. IGNACIO CERDA V. "*ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA CRISIS ASIÁTICA Y SUS EFECTOS SOBRE EL SECTOR FORESTAL*" [www.infor.cl]. "*RECUPERACIÓN TRAS LA CRISIS ASIÁTICA Y PAPEL DEL FMI*" [www.imf.org].

167 Ver: "*CAPITALES GOLONDRINA*" en BOLETÍN No. 77 de EAFIT [http://www.eafit.edu.co]

168 *RECUPERACIÓN TRAS LA CRISIS ASIÁTICA Y PAPEL DEL FMI* [www.imf.org].

orientan a la entidad, mas no son fundamentales sobre los grados de eficiencia interna, que dependen de las características del mercado y no de las condiciones de la propiedad. Sugirieron que lo óptimo es la presencia de mercados competitivos. Si la privatización induce a la competencia se justificaría el cambio de propiedad, si no se afianza este contexto es preferente no privatizar, porque es mejor el monopolio estatal al privado, y estaría supeditado a la efectividad del esquema de regulación[169].

Van de Walle[170] discurrió que la eficiencia empresarial depende de factores como: Grado de competencia en el mercado, características del producto obtenido y condiciones de la oferta y la demanda. Concluyó que la eficiencia es ajena a la naturaleza de la propiedad (privada, pública o mixta), impugnando los dogmas ortodoxos que atribuyen a la empresa privada mayor eficiencia. Infirió que la privatización solo incrementa la eficiencia cuando difunde mayor competencia y los precios relativos se ajustan a la realidad. Censuró los procesos de privatización porque inducen a monopolios privados.

Se evocan experiencias plausibles desplegadas por empresas públicas competitivas en mercados internacionales y domésticos, entre muchas otras se resaltan: *Statoil* de *Noruega*[171], *Lufthansa* de *Alemania*[172], *Petrobras* de *Brasil*[173], *Codelco*[174] y ***ENAP***[175] de *Chile*, *Empresas Públicas de Medellín*[176], *Ecopetrol*[177] e *ISA*[178] de *Colombia*, entidades públicas exitosas e innovadoras. El éxito en la gestión pública se supedita a adecuada organización, gerencia, innovación tecnológica, acceso a la información y reconversión industrial[179].

Gran deficiencia que se presenta en el sector privado es la restricción a acceder a la información, tema que no es ostensible para el sector público, que dispone fuentes directas para su adquisición, cuenta de primera mano estadísticas y conocimiento del comportamiento macro, sectorial y microeconómico y ejerce la programación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. De esta forma, en la práctica se presenta información asimétrica, que favorece a la actividad estatal. En ese sentido, *Jerome Boot* expresó: "Volviendo a las diferencias en la asimetría de información, en cierto sentido la

---

169 JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. *UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Pp. 64, ss.

170 NICOLAS VAN DE WALLE. "*PRIVATIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES: A REVIEW OF THE ISSUES*" en *WORLD DEVELOPMENT*. Vol. 7, No. 5. Dock, London, mayo de 1989. Pp. 601-615.

171 EVERARDO MATEUS JIMÉNEZ. *MESA CIUDADANA DE OBSERVACIÓN DE LA ENERGÍA* [www.energia.org.mx].

172 No obstante, se redujo la participación estatal alemana en *Lufthansa* del 52% al 35% en 1994. Ver: *LA PRIVATIZACIÓN* [www.monografias.com].

173 En *Brasil* el gobierno modernizó *Petrobras,* haciendo que cotice en la bolsa de valores, pero mantuvo el 56% de las acciones para el Estado, mientras que 27,5% están en manos del sector privado. ***Petrobras*** es líder mundial en explotación de petróleo en aguas profundas y su producción ha pasado de 1.323.000 a 1.840.000 barriles diarios de 2000 a 2005, con lo que abastece el 90% del consumo interno. Petrobras invierte en el exterior. Ver: HUMBERTO CAMPODÓNICO. *EMPRESAS PÚBLICAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA: ¿Y EN EL PERÚ?* [http://www.larepublica.pe].

174 En *Chile*, la estatal *CODELCO,* la mina de cobre *más grande del mundo, vendió por US$ 8.200 millones en 2004, 10% va a las fuerzas armadas, y generó ingresos tributarios por US$ 3,000 millones*. *Ver:* HUMBERTO CAMPODÓNICO. *EMPRESAS PÚBLICAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA: ¿Y EN EL PERÚ?* [http://www.larepublica.pe].

175 Las refinerías de petróleo son de la estatal *ENAP*, que permite regular el mercado de combustibles, impidiendo alzas leoninas. *ENAP* explora petróleo en *Irán, Yemen, Colombia y Ecuador* y ha modernizado sus refinerías con inversiones de US$ 700 millones desde 1997 a 2005. Ver: HUMBERTO CAMPODÓNICO. *EMPRESAS PÚBLICAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA: ¿Y EN EL PERÚ?* [http://www.larepublica.pe].

176 En nominaciones del grupo evaluador de *Billing Systems*, se incluyó finalista a las *Empresas Públicas de Medellín* en la categoría mejor implementación de facturación. *OPEN NOMINADO FINALISTA EN LONDRES PARA LOS PREMIOS BILLING SYSTEMS 2005* [www.openinternational.com]. Las principales cifras financieras de *EPM* en 2012 fueron las siguientes: Activos totales: $ 29,8 billones (crecimiento del 4% frente al 2011), pasivo: $ 8,6 billones (crecimiento de 0%) y patrimonio: $ 21 billones (crecimiento del 6% frente al año anterior). Con calificación de 92 puntos sobre 100, otorgada por la *Contraloría General de Medellín* a la gestión fiscal del período 2012 y la certificación internacional a la actividad de auditoría interna entregada por *The Institute of Internal Auditors (IIA), EPM* dispone fortalezas en sus sistemas de control y demuestra responsabilidad en el manejo eficiente de los recursos públicos en ambiente de ética y transparencia. Adicional, como resultado del autocontrol y el fortalecimiento del sistema de control interno, a finales de 2013 *EPM* obtuvo calificación de 91 puntos sobre 100 en la última evaluación entregada por la *Corporación Transparencia por Colombia*, *capítulo nacional de transparencia internacional* (*TI*). *EPM LOGRA LOS MEJORES RESULTADOS EN EL FORTALECIMIENTO DE SUS SISTEMAS DE CONTROL* [www.epm.com].

177 El gobierno, a través de *ECOPETROL y ECOGÁS*, promovió desde 1990 en asocio con el sector privado la masificación del consumo de gas natural, al interconectar los principales yacimientos con los centros de consumo y al construir más de 2.000 kilómetros de gasoductos, que permitió pasar de 500 mil a 3,5 millones de usuarios en el lapso 1993 a 2003. Ver: HUMBERTO CAMPODÓNICO. *EMPRESAS PÚBLICAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA: ¿Y EN EL PERÚ?* [http://www.larepublica.pe].

178 FRANCISCO JAVIER ARIAS. *TRABAJAR CON LA GENTE ES UN NEGOCIO MUY RENTABLE: ISA* [www.elcolombiano.terra.com.co].

179 Ver: ENRIQUE CABRERO MENDOZA Y DAVID ARELLANO. *ANÁLISIS DE INNOVACIONES EXITOSAS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: PROPUESTA METODOLÓGICA*. CIDE, México, 1993. ENRIQUE CABRERO MENDOZA. *PRÁCTICAS MUNICIPALES EXITOSAS*. Tomo I. CIDE-FF, México, 2001 (Tomo II. 2002).

privatización crea mayores asimetrías; en las empresas públicas los oficiales y ministros tienen mayor acceso a la información interna que el accionista minoritario de la firma privada. La capacidad de los accionistas para vigilar las actividades de la empresa serán menores en los países en desarrollo que en los desarrollados. La falta de competencia, la carencia de mercado de capitales y la escasa amenaza de toma de poder, reducen los precios y la información a disposición de los accionistas para que puedan evaluar la eficiencia de la firma…"[180].

Se podría concluir que es errada la concepción que asevera que siempre la esfera privada es más eficiente que la pública y, más aún, que la eficiencia es patrimonio exclusivo del sector privado. Empíricamente no son comprobables esos asertos. Es preciso confrontar grados de productividad de ambos tipos de empresas, en análogas condiciones económicas, financieras, sectoriales y de mercado.

Al respecto, frente a la crisis financiera y económica de las primeras décadas del siglo XXI que afectó en proporciones considerables a la inversión privada (burbuja inmobiliaria) la *CAF* señaló: "La crisis financiera mundial reveló muchas fallas de gobierno corporativo y conflictos de intereses en las instituciones financieras y grandes corporaciones privadas, incluyendo las debilidades en el ejercicio de responsabilidades de la propiedad por parte de los accionistas. En 2010, *Financial Reporting Council* del *Reino Unido* publicó nuevo 'Código para el desempeño eficaz de las responsabilidades de gobierno corporativo' para inversionistas institucionales, actuando como dueños. El código del *Reino Unido* sirve como modelo en la actualidad para el desarrollo de directrices de propiedad similares en muchos otros países"[181].

Además, se ha afirmado que en economías con dificultades estructurales el rol del mercado para asignar eficientemente 1os recursos económicos disponibles es insuficiente. Así, se precisa que las fuerzas del mercado no predicen de manera oportuna y efectiva el comportamiento de la demanda y la oferta, arriesgando la estabilidad del sistema. El Estado estaría forzado a recurrir a instrumentos para suscitar enmiendas a la estructura productiva, resolver de forma apropiada las exigencias de la colectividad y corregir iniquidades. Se dice que las condiciones de libertad del mercado pueden ser perversas sobre la redistribución del ingreso.

Otro raciocinio relativo a eficiencia, aludido como antítesis de la privatización, es la existencia de asimetría informativa, que permite que el sector privado no disponga conocimiento perfecto del mercado, lo que le impide elegir las mejores decisiones. Además, se discurre que se arriesga alcanzar propósitos esenciales impulsados en la sociedad: Crecimiento, estabilidad, equidad, entre otros propósitos de las políticas públicas económicas, que son más factibles de afianzar con la presencia activa del Estado, por disponer mayor información agregada e individual[182]. Se afirma que la eficiencia no es finalidad substancial, si se compara con retos de gran envergadura que debe asumir el Estado: Seguridad, soberanía, defensa, justicia, orden, desarrollo regional, equidad, justicia social, regulación, prosperidad, asistencia a empresas, control a imperfecciones, organización del mercado, estabilidad, crecimiento, entre otros objetivos.

Se ha manifestado que en países no industrializados prevalecen actividades sensibles que no son pertinentes de ser sometidas al libre juego del mercado. Esta posición es controvertida por la escuela neoliberal, en el sentido de no asegurase la competencia y la libertad y, en cambio, sí protegerse empresas ineficientes, zánganos, situación proclive a generar distorsiones internas.

---

180 JEROME BOOT. *LA PRIVATIZACIÓN COMO HERRAMIENTA*. BID, Washington, 1993. P.5. Disponible en: [*http://www.bvsde.ops-oms.org*].

181 ANDRÉS BERNAL, ANDRÉS ONETO, MICHAEL PENFOLD, LISA SCHNEIDER Y JOHN WILCOX. *GOBIERNO CORPORATIVO EN AMÉRICA LATINA: IMPORTANCIA PARA LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL* en *SERIE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA* de CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) -BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA-. No. 6. CAF, Caracas, 2012. P. 16. Disponible en: [http://www.oecd.org]. FINANCIAL REPORTING COUNCIL. *THE UK CODE ON CORPORATE GOVERNANCE*. Financial Reporting Council Limited -FRC- & Financial Conduct Authority's, London, 2010. Disponible en: [*https://www.frc.org.uk*].

182 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE G*ÓMEZ* RICARDO. *POLÍTICA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 198 6. P. 206.

2.2 EQUIDAD

Las actividades públicas orientadas hacia la justicia social y el interés general no deben examinarse acorde con parámetros de evaluación privada de proyectos, método beneficio-costo del mercado; en contraste, debe acudirse a esquema de evaluación social de proyectos, basado en herramientas como precios sombra y costos sociales. Desde esta óptica, no solo deben observarse índices de rendimiento económico y financiero, sino además explorar alcances de índole social.

Los defensores de la intervención estatal argumentan que es ineludible la mediación del Estado para solventar deficiencias y abusos desplegados por élites privadas y frente a requerimientos sociales que no satisfacen las fuerzas del mercado, dado que los particulares solo se motivan por la rentabilidad de su inversión.

La privatización no soluciona exigencias básicas de grupos vulnerables de la pirámide social. Dado que el empresario privado impulsa fines lucrativos, solo se atendería a la población dispuesta a pagar el precio que compense el costo real de artículos y servicios ofrecidos, siendo proclive desatender a los colectivos menos favorecidos. Se sacrifican importantes instrumentos diseñados para lograr equidad, como el subsidio cruzado, que permite que los estratos socioeconómicos altos financien de manera parcial o total los servicios públicos demandados por los desprovistos.

Algunos garantes de la privatización consideran que ese proceso favorece la equidad. Posición a creces controvertida: "Para amortiguar desequilibrios distributivos de la economía del mercado, muy protuberantes en economías rezagadas y dependientes del endeudamiento interno y externo, algunos han propuesto la privatización. La han santificado como fórmula de salvación del atraso y la pobreza, la enmarcan dentro del capitalismo social, es decir, privatización social"[183].

Se arguye que al dejar el proceso económico al sector privado, que solo persigue rentabilidad, se genera concentración de la riqueza a favor de inversionistas y ahorradores, únicos capaces de generar producción y, en consecuencia, se originan efectos nocivos sociales y políticos, propensión a atentar contra la propiedad, inseguridad, violencia, inestabilidad, desorden, desplazamientos. La anarquía ostenta varios actores: Delincuencia común, marginalidad, guerrilla, paramilitarismo.

La *Carta Política* confirió al Estado *función social*, dentro del esquema de *Estado del bienestar*. Estableció derechos fundamentales del ciudadano, entre otros: Protección a la niñez (*artículos 44* y *50*), amparo y formación integral a la juventud (*artículo 45*), salvaguardia y asistencia a la vejez (*artículo 46*), previsión, rehabilitación e integración social de habitantes incapacitados física o intelectualmente (*artículo 47*), seguridad social (*artículo 49*), vivienda digna (*artículo 51*), recreación (*artículo 52*), trabajo (*artículo 53* a *57*), entre otras disposiciones sociales[184].

Recapitulando, la acción estatal resulta favorable cuando genera beneficios sociales en términos de precios sombras y costos sociales. En relación con los bienes económicos, que generan competencia entre el sector público y particulares, se justifica la presencia estatal en condiciones de competitividad. Se piensa que la privatización conduce a la prestación exclusiva de servicios rentables acordes con parámetros del mercado, permitiendo escasez de actividades esenciales, como derechos fundamentales institucionalizados en la *Carta Política*. Igualmente, se argumenta la necesidad de la intervención del Estado para corregir iniquidades en la distribución del ingreso y la riqueza, que se originan por abusos, propios de posición dominante, imperfecciones del mercado y concentración de la inversión y el ahorro por élites.

Raymond Vernon esbozó que la privatización posee efectos nocivos sobre la equidad: "Es probable que cualquier programa importante de privatización tenga significativos efectos sobre la distribución del ingreso. Pueden esperarse en esos casos diversos cambios de precios, que en general reflejan la reducción

183 LIBARDO BOTERO Y JORGE CHILD. "*APERTURA Y PRIVATIZACIÓN*" en *NEOLIBERALISMO Y SUBDESARROLLO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA APERTURA ECONÓMICA* de LIBARDO BOTERO, JORGE CHILD, *CARLOS NARANJO, JORGE E. ROBLEDO Y* EDUARDO SARMIENTO PALACIO. Cap. II. El áncora, Bogotá, 1992. Pp.43, ss.

184 Ver: *Artículo 334*, *365* y *366* de la *Carta Política*.

de subsidios a ciertos artículos de consumo general, entre ellos transporte, energía y alimentos. El número de empleados puede disminuir y los sueldos mantenerse bajos..."[185].

Argumento de gran valía es el relativo a los efectos nocivos de las políticas privatizadoras sobre los derechos humanos y derechos fundamentales por efecto[186]. Este aserto es resumido por *Amnistía Internacional* al esbozar: "La privatización de los servicios esenciales ha inducido a menudo a la falsa idea de que el Estado deja de ser responsable de la realización de los derechos, y que dicha responsabilidad ha sido traspasada al proveedor del sector privado. Aunque el provisor del sector privado es responsable en la medida en que lo determina la ley, continúa siendo el Estado quien debe rendir cuentas en primer término por sus responsabilidades en relación con los derechos humanos"[187].

Prosiguiendo su análisis, manifestó: "El Estado debe garantizar red de protección para absorber los costes sociales de la privatización. En algunos casos, la privatización conduce a la pérdida de puestos de trabajo. Los Estados tienen la obligación de garantizar que todas las personas puedan disfrutar de nivel de vida adecuado y, por tanto, están obligados a crear red de protección social para las personas que pierdan sus puestos de trabajo. Si procede, el Estado deberá contemplar la posibilidad de ofrecer formación a los trabajadores para que puedan integrarse en otros servicios o industrias. En todos los casos, el Estado debe garantizar la protección de los trabajadores y sus representantes y de su derecho a protestar pacíficamente. Por último, el Estado debe proteger a los sectores vulnerables de la población de los costes de privatización y adquisición de derechos. El Estado tiene la obligación de garantizar que la entidad privatizada no transfiera a consumidores y usuarios los costes del contrato y de la adquisición del derecho a fabricar los productos o a suministrar los servicios"[188].

2.3 CRECIMIENTO ECONÓMICO

Históricamente en *Colombia* el Estado se ha propuesto contribuir de forma directa a expandir el *Producto Interno Bruto* (*PIB*). Así, de manera significativa ha forjado empresas orientadas a la producción de bienes y servicios. De estas entidades públicas y mixtas algunas se han convertido en motor del desarrollo del país y han descollado por su representatividad en la actividad emprendedora[189]. La cobertura estatal es evidente.

Alan Gilbert[190] señaló que el Estado creció colosalmente porque el sector privado no suscitaba ahorro e inversión indispensables para asegurar el dinamismo pretendido.

Se arguye que la acción estatal suscita mayores opciones de empleo, posición debatida por algunos tratadistas con el argumento que la ocupación de índole productiva está vinculada a mayor disponibilidad de ahorro e inversión. Solo si la acción estatal estimula estas variables se aseguraría efecto favorable. Se considera lógico que la remuneración se genere por haber contribuido a formar valor agregado, esfuerzo, y quien no labore no tiene derecho a lograr ingreso. Se recurre al planteamiento desarrollado por *Adam Smith*, que precisó: "El trabajo productivo añade valor al objeto en que se emplea... se incorpora y realiza

185 RAYMOND VERNON. "*ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PRIVATIZACIÓN*" en *REVISTA DE LA CEPAL*. No. 37. Comisión Económica para América Latina y Caribe de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1989. P. 156.

186 DENNIS JOHN GAYLE Y JONATHAN N. GOODRICH. *PRIVATIZATION AND DEREGULATION IN GLOBAL PERSPECTIVE*. Quorum books, New York, 1990. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. "*LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS Y LOS DERECHOS HUMANOS*" en *INFORME DE ALTA COMISIONADA*. ONU, Washington, 2002. V*ÍCTOR* ABRAMOVICH Y CHRISTIAN COURTIS. "*APUNTES SOBRE LA EXIGIBILIDAD JUDICIAL DE LOS DERECHOS SOCIALES*". 2005. Disponible: en [Http://www.juragentium.unifi.it], [http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar].

187 AMNISTÍA INTERNACIONAL. "*LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PRIVATIZACIÓN*". 17 de marzo de 2005. P. 2. Disponible en: [doc.es.amnesty.org].

188 AMNISTÍA INTERNACIONAL. "*LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PRIVATIZACIÓN*". 17 de marzo de 2005. P. 11. Disponible en: [doc.es.amnesty.org].

189 Se resaltan: *Fondo Nacional del Café, Ecopetrol, Carbocol, Telecom, Flota Mercante Gran Colombiana, SENA, Banagrario, Bancafé, Banco de la República, Empresas Públicas de Medellín, ISA, IFI, ISAGEN, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Empresa Municipal de Cali, Instituto de Seguros Sociales, Seguros La Previsora, Acerías Paz del Río, universidades públicas, hospitales estatales*. Algunas han sufrido transformaciones: Procesos de privatización, liquidación, fusión o escisión.

190 ALAN GILBERT. "*¿CÓMO PRIVATIZAR SIN MORIR EN EL INTENTO*? en *EL ESPECTADOR*, Bogotá, 17 de mayo de 1992. P. 1C.

en algún objeto concreto o mercancía vendible, que dura algún tiempo tras la finalización del trabajo. En cierta forma es cantidad de trabajo almacenada y conservada para su empleo cuando se necesite para alguna ocasión. Posteriormente, este objeto o, lo que es lo mismo, el precio de tal objeto, puede poner en funcionamiento cantidad de trabajo igual a la que originariamente lo produjo"[191].

De otro lado, la demanda de mayor justicia social no debe ser concebida como función subsidiaria del Estado, que precisa fines asistenciales o filantrópicos.

En diversos países, incluso *Colombia*, se ha impulsado el crecimiento económico mediante estímulos fiscales y financieros para favorecer la producción, el ahorro, la inversión, el empleo y la expansión de los mercados de capitales. Se ha recurrido a diversos instrumentos, se destacan los incentivos tributarios (exenciones, descuentos, ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, reconocimiento de mayores deducciones o costos, disminución de tarifas, inversiones sustitutivas, compensación por costos o pérdidas, reducción de la base gravable, supresión de la doble o triple tributación, ajustes de los estados financieros acordes con la inflación, entre otros) y subsidios (crédito de fomento, títulos sustituibles por tributos o negociables, ventajas por usar la capacidad instalada en dos o tres turnos, apoyos a renovación del capital físico, promoción de actividades, auxilios para adquirir materias primas, insumos y bienes de capital, reducción de tarifas de servicios públicos -en especial, energía, gas y gasolina, asumidas por el Estado-, etc.). Consisten en políticas públicas que pretenden efectos positivos para aumentar la tasa de crecimiento, sin acudir a la *privatización*. Los efectos negativos se perciben en los resultados de las finanzas públicas, que se traducen en menores recaudos o en aumentos de las erogaciones.

Con la acción directa o indirecta del Estado se han impulsado importantes políticas sectoriales. Álvaro Cuervo García resaltó en el caso de *España*, como la empresa pública sirvió "de instrumento de política industrial (*ENSIDESA, CASA, INESPAL, IBERIA, INDRA, AUXINI, ENCE, Grupo REPSOL, ENAGAS y* banca pública), comercial (*MERCASA, FOCOEX, CESCE*) e informativa (*RETEVE, EFE*)[192].

En los anales de *Colombia* se resalta el uso de incentivos tributarios para fomentar la expansión económica, tratados con detalle en el Capítulo VI del presente libro, en la sección referente a efectos fiscales sobre el crecimiento económico (beneficios fiscales)[193].

De otro lado, en economías orientadas a las libertades de mercado, el Estado ejerce funciones de planificación económica y social y regulación de la actividad económica y del mercado, con propósitos de promover el desarrollo equilibrado, mejorar la competencia y propiciar la acción de los mecanismos del mercado, procesos que demandan decididos y activos procesos de orientación, dirección, gestión, seguimiento, evaluación y supervisión del Estado.

2.4 IMPERFECCIONES DEL MERCADO

Las políticas privatizadoras promueven la presencia solo de empresas privadas rentables, que aseguren excedentes a sus inversores. Así, ahorro, inversión y capital se concentran en empresarios productivos y

191 ADAM SMITH. *INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES*. Aguilar, Madrid, 1961. Vol. I, Libro II, Cap. III. P. 387. Ver también: DAVID RICARDO. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN*. Ayuso, Madrid, 1973. KARL MARX. *CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA*. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970. ALFRED MARSHALL. *PRINCIPIOS DE ECONOMÍA*. Biblioteca Ciencias Sociales, Madrid, 1948.

192 ÁLVARO CUERVO GARCÍA. *LA PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA*. Encuentro, Madrid, 1997. P.17.

193 JUAN PABLO JIMÉNEZ Y ANDREA PODESTÁ. "*INVERSIÓN, INCENTIVOS FISCALES Y GASTOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA*" en *SERIE MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO* de CEPAL NACIONES UNIDAS. No. 77. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009. LUCIANO CARLOS REZZOAGLI. *BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y DERECHOS ADQUIRIDOS*. Cárdenas Velasco, México, 2006. AGUSTÍN DURÁN BECERRA Y PAULINA FLORES ZAVALA PUENTE. *ESTÍMULOS FISCALES Y SU TRATAMIENTO PARA EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2009. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. "*LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN COLOMBIA: AÑO GRAVABLE 2004*" en *CUADERNO DE TRABAJO* de la OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS de la DIAN. DIAN, Bogotá, 2005. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. "*LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IVA EN COLOMBIA: AÑOS GRAVABLES 2006 Y 2007*" en *CUADERNO DE TRABAJO* de la OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS de la DIAN. DIAN, Bogotá, 2008. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. "*LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IVA EN COLOMBIA: AÑO GRAVABLE 2012*" en *CUADERNO DE TRABAJO* de la OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS de la DIAN. DIAN, Bogotá, 2013.

competitivos, lo que permite la proclividad de suscitar monopolios y otras imperfecciones del mercado (oligopolio, monopsonio, oligopsonio, competencia imperfecta), que se favorecen de su posición dominante. Aspecto que es controvertible por sus nocivos efectos sociales.

Los monopolios privativos originan ganancias excesivas, consintiendo mayor concentración de la riqueza, con efectos nocivos para la distribución equitativa de ingresos y riqueza.

Álvaro Cuervo García, recurrió a la experiencia práctica de *España* y, no obstante respaldar en algunos casos los procesos de privatización, reconoció que una de las principales causas que justifica la presencia de empresas públicas es "mitigar los fallos del mercado en las situaciones clásicas de monopolio natural (*Telefónica, RENFE, ENDESA, AENA*), explotar monopolios fiscales (*Tabacalera*) o potenciar sectores estratégicos (*Bazán, Iberia, Santa Bárbara, ENUSA, Transmediterránea*)[194].

En igual orientación, *Mariano Grondona* censuró los efectos perniciosos ejercidos por los monopolios concernientes a procesos de privatización. Manifestó: "La premisa liberal es que el mercado es más eficiente que el Estado en materia económica. Esto vale donde hay mercado, competencia entre varios oferentes por la misma demanda. El caso es que las principales actividades que se privatizan hoy -energía, transporte, comunicaciones- se desarrollan en condiciones de monopolio..."[195].

New York Times denunció corrupciones, abusos y vicios incurridos en *Argentina* con el proceso de privatización en la época del gobierno de *Menen*, que benefició a élites opulentas, reincidiendo en privilegios otorgados durante la intervención directa del Estado en favor de los mismos conglomerados económicos y financieros: "Durante decenios, las empresas argentinas han funcionado a manera de sociedades secretas. La economía solía estar dominada por enormes empresas estatales. En medio de inflación, golpes militares, oligopolios y monopolios controlados por familias celebraban contratos con el gobierno, ganaban bastante dinero. La práctica intensiva del *lobby*, los vínculos estrechos con grupos militares y políticos y las mordidas a todos los niveles redundaban en contratos lucrativos para construir plantas energéticas, carreteras, puentes y represas... Cuatro de los principales consorcios industriales de *Argentina -Pérez Companc*, *Techint*, *Comercial del Plata* y *Astro-* no han desdeñado la oportunidad de comprar, terminarán con gran concentración de poder... *Argentina* ha liberalizado su economía, abierto sus mercados de capital, bajado barreras comerciales y reducido trámites burocráticos... A analistas preocupa que estos conglomerados estén apresurándose a comprar empresas con poca planificación y afrontando riesgo real de extender excesivamente sus capacidades. Algunos vaticinan que los grandes grupos industriales intentarán vender empresas recientemente adquiridas con grandes utilidades. Muchos han acumulado enormes ganancias de capital con su participación en compañías privatizadas..."[196].

Luego, *Daniel Azpiazu* y *Martín Schorr* corroboraron el aserto anterior. Al respecto manifestaron: "Sin duda, eje central del proceso de importantes transformaciones estructurales de la *Argentina* fue la política de privatización de empresas públicas implementada bajo la administración *Menem*. En este sentido, existen sobradas evidencias acerca de que el programa privatizador instrumentado bajo esa administración ha desempeñado papel determinante en profundizar el patrón de acumulación crecientemente concentrador en lo económico y excluyente en lo social. Las principales modalidades que adoptó dicho proceso tendieron a conformar -y preservar- ámbitos privilegiados de acumulación y reproducción del capital, caracterizados por nulo riesgo empresario, y ganancias extraordinarias (de las más altas a nivel local e, incluso, en el plano internacional) que fueron internalizadas por núcleo muy reducido -aunque sumamente poderoso en términos económicos, políticos y sociales- de grandes grupos empresarios de origen nacional y extranjero"[197].

Así, frente a las tendencias a la generación de privatizaciones y su consecuente proclividad a propiciar

194 ÁLVARO CUERVO GARCÍA. *LA PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA*. Encuentro, Madrid, 1997. P.17.

195 MARIANO GRONDONA. "*ADIÓS AL ESTADO: LAS PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*" en *REVISTA VISIÓN*. Vol. 80, No. 6, 16 al 31 de marzo de 1993. P. 9.

196 THE NEW YORK TIMES. "*EL GRAN SALTO HACIA LA PRIVATIZACIÓN*" en *REVISTA SUMMA*. No. 65, noviembre de 1992. Pp. 13, ss.

197 DANIEL AZPIAZU Y MARTÍN SCHORR. *PRIVATIZACIONES, RENTAS DE PRIVILEGIO, SUBORDINACIÓN ESTATAL Y ACUMULACIÓN DEL CAPITAL EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2002. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar].

imperfecciones en el mercado, se robustece la función reguladora del Estado, que además desempeña otros propósitos. Se sacrifica la intervención directa del Estado, a cambio de reemplazarla por su competencia en el proceso de regulación. En ese sentido, se discurre: "Con la regulación no solo se intenta prevenir los abusos del poder monopolístico, sino que también se puede fomentar la estabilidad económica, incentivar el desarrollo de ciertas industrias y asegurar la provisión de determinados bienes y servicios de interés social, así como hacer respetar los problemas medioambientales que tanto preocupan a la sociedad actual"[198].

No obstante, con frecuencia los procesos de privatización y de regulación no se forjan de forma armónica y coordinada, se han ejercido de forma caótica e improvisada y en muchas ocasiones generan distorsiones, y propician condiciones de imperfección. Al respecto, *Alejandro Ibarra Yúnez* disertó: "La privatización, la reforma regulatoria y la liberalización internacional del comercio y el capital han constituido parte importante de las reformas gubernamentales de los países en desarrollo. Sin embargo, la teoría y la práctica no han seguido rutas convergentes, por lo que quien planea la política carece de bases claras para formular sus acciones. En la práctica, la privatización y la reforma regulatoria se han llevado a cabo con poca visión y sin cálculos adecuados de sus efectos en la sociedad… A nivel mundial durante los 80 y 90, la región de *América Latina* y el *Caribe* ha sido muy activa en esfuerzos de privatización. Sin embargo, la mayoría de las privatizaciones, sobre todo de sectores y empresas con poder de mercado -como banca, telecomunicaciones, energía- se ha llevado a cabo en contexto de regulaciones rezagadas y de ausencia del desarrollo de instituciones que operan como mecanismos de vigilancia. Para la región, los tres conjuntos de políticas respecto a privatización, reforma regulatoria y liberalización internacional del comercio y el capital deben considerarse como complementos… La privatización y la desregulación involucran contratos imperfectos. Sin embargo, solo recientemente se han desarrollado los conceptos de imperfección de contratos. Antes, en la concepción del contrato perfecto se asumía que los contratos se llevaban a cabo sin modificaciones y que el equilibrio de cualquier relación entre los llamados agentes daba como resultado solución única y estable. Por ejemplo, existe contrato perfecto entre un individuo y un banco que le otorga un crédito. Como la persona deudora no tiene poder de negociación o renegociación, el contrato de crédito se lleva a cabo al pie de la letra, a riesgo de que el deudor, al no cumplirlo, sea castigado con la pérdida de su propiedad en garantía o hasta acabe en la cárcel. Este tipo de contratos es poco relevante para quien estudia las relaciones de poder entre agentes económicos (gobiernos, empresas, individuos) en un mercado global. Por su parte, el contrato es imperfecto cuando las partes tienen el poder de negociación y renegociación. Las conductas estratégicas entonces se convierten en el punto central de negociaciones, tales como las de privatización, desregulación y apertura económica"[199].

2.5 MERCADO DE CAPITALES Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD

Se considera que el proceso de democratización constituye círculo que se auto-alimenta y se reproduce, para permitir que el público invierta sus recursos disponibles en el mercado de capitales (mercado de valores y sector financiero), se fortalezca la infraestructura y la capacidad financiera del sector productivo, se diversifique el riesgo al aplicar alternativas de inversión mediante agentes institucionales (corredores de bolsa), se impulse mayor diversidad, se mejore las condiciones de equidad, se retorne a la comunidad beneficios y se faculte la disponibilidad de sus recursos cuando sean requeridos. Se argumenta que se convierte en proceso que coadyuva a generar ahorro, inversión, producción, empleo e ingreso, mediante procedimiento que propicia el progreso de la sociedad. La *Superintendencia de Valores* de *Perú* estipuló:

198 "*LA REGULACIÓN ECONÓMICA: EL PROBLEMA DEL MONOPOLIO NATURAL*". P. 3. Disponible en: [http://externos.uma.es]. Ver también: DIETER BÖS. "*PRICING AND PRICE REGULATION: AN ECONOMIC THEORY FOR PUBLIC ENTERPRISES AND PUBLIC UTILITIES*" en *ADVANCED TEXTBOOKS IN ECONOMICS*. Vol. 34. North Holland, Amsterdam, 1994. MARK ARMSTRONG, SIMON GEORGE COWAN Y JOHN VICKERS. *REGULATORY ECONOMIC: ANALYSIS OF BRITISH EXPERIENCE*. MIT Press, Cambridge, 1994. A. MICHAEL SPENCE. "*MONOPOLY, QUALITY AND REGULATION*" en *BELL JOURNAL OF ECONOMICS*. Vol. 6, No. 2. The RAND Corporation, Santa Mónica, 1975. Pp. 417-429. IRWIN M. STELZER. "*PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN: A MENUDO COMPLEMENTARIAS POR NECESIDAD*" en REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. no. 1. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989. Pp. 117-128.

199 ALEJANDRO IBARRA Y*ÚNEZ*. "*PRIVATIZACIÓN Y CAMBIO REGULATORIO: OPORTUNIDADES Y PROBLEMAS*" en *TRANSFERENCIA*. Año X, No. 43, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, 1998. Disponible en: [http://www.mty.itesm.mx].

"La democratización accionaria permite la entrada de capital de gran número de personas en la estructura de capital de la empresa, mediante emisión de acciones nuevas o venta de porción de las existentes"[200].

Con base en argumentos como estos, se orientó el proceso de privatización asumidos en las décadas de los años ochenta y noventa por las autoridades de variados países. En *Colombia* con la promoción de normas jurídicas, como la *Ley 223 de 1990* (*ley de democratización de la propiedad estatal*) y *Ley 226 de 1995* (*ley de privatizaciones*) se auspiciaron estos objetivos que se constituyeron en políticas públicas[201]. Recapitulando, algunas políticas estatales promovieron el fomento de la privatización, los mercados de capitales y la democratización de la propiedad estatal. Los defensores de estas tesis conciben que estos tres aspectos estén ampliamente vinculados.

El fortalecimiento del mercado de capitales, tesis esgrimidas para auspiciar la privatización, se ha desvirtuado, por motivo de concentración monopólica originada en la práctica. Ilustración es la experiencia de *Argentina*, *Chile* y *Colombia*, que controvierten los propósitos de *democratización* impulsados; en cambio, se ha generado concentración del capital en la negociación de acciones.

Al respecto, el *diario El Tiempo* manifestó sobre el caso de *Colombia* su rotundo naufragio en lo relativo a los propósitos de *democratización* propulsados por la *Carta Política*. Disertó: "Las privatizaciones de empresas estatales han sido uno de los grandes fracasos de los últimos años, por lo menos en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado. En efecto, en ninguno de los procesos de privatización adelantados durante los gobiernos de *Gaviria*, *Samper* o *Pastrana* se cumplió el mandato del *artículo 60* de la *Constitución*, según el cual 'Cuando el Estado 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"[202].

2.6 ÉTICA Y MORALIDAD

Se denuncia que los procesos de privatización con frecuencia auspician corrupción, porque agentes del Estado y empresarios privados negocian comisiones ocultas, en escenario que la transferencia de entidades estatales se ejerce a valores inferiores a los reales. Surge la concepción que gestores estatales, contratistas y negociadores privados incurren en enriquecimiento ilícito. Los beneficiarios de adjudicaciones en procesos de privatización son élites poderosas, monopolios nacionales y extranjeros y empresas transnacionales.

Van de Walle[203] expresó que para establecer el precio de venta de empresas estatales no solo debe contemplarse la inversión incurrida y el examen del máximo ingreso fiscal presente, sino además es preciso determinar el valor presente de la rentabilidad futura de la empresa. Argumentó que son riesgosas las acciones estatales que favorecen a empresas privatizadas. Al otorgarse beneficios extraordinarios a sus compradores, se incurre en costo social y se propician imperfecciones del mercado. La intervención activa del Estado debe propugnar por competitividad y regulación razonable, para evitar excesos y otros efectos externos nocivos.

Bös[204], por su parte, infirió que las mejoras en eficiencia logradas por entidades privatizadas en condiciones monopólicas no compensan las pérdidas incurridas por efecto de las anomalías suscitadas. Afirmó que

200 SUPERINTENDENCIA DE VALORES. "*DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD A TRAVÉS DEL MERCADO DE VALORES*". Disponible en: [http://www.alide.org.pe].

201 También se impulsaron normas que impulsaron el libre mercado, la privatización y la democratización accionaria en el ámbito sectorial, como: *Ley de Servicios Públicos Domiciliarios* (*Ley 142 de 1994*) y *Ley Eléctrica* (*Ley 143 de 1994*). Ver: ENGLER JULIÁN QUINTERO BELTRÁN. "*LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN COLOMBIA*" en REVISTA VIRTUAL CAMINO DEL HALLAZGO Y DEL JUICIO. Disponible en: [http://numanterioresviei.usta.edu.co].

202 EL TIEMPO. "*EL FRACASO DE LAS PRIVATIZACIONES*". Bogotá, 11 de julio de 2002. Disponible en: [http://www.eltiempo.com].

203 NICOLAS VAN DE WALLE. "*PRIVATIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES: A REVIEW OF THE ISSUES*" en *WORLD DEVELOPMENT*. Vol. 17, No. 5. Dock, London, mayo de 1989. Pp. 601-615.

204 DIETER B*ÖS*. "*PUBLIC ENTERPRISE ECONOMICS: THEORY AND APPLICATION*" en *ADVANCED TEXTBOOKS IN ECONOMICS*. Vol. 23. North Holland Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986.

solo se justifica privatizar cuando los aumentos en el bienestar social generados por las mejoras en la eficiencia en la asignación de recursos sean superiores a las pérdidas sociales causadas por renunciar a los objetivos que procuraba la empresa pública. En armonía con este postulado, en la actividad académica ha trascendido la idea que el proceso de privatización solo es viable si los beneficios logrados son mayores a los costos incurridos (económicos y sociales), se generan condiciones de competencia y el esquema de regulación favorece dicha competitividad.

Tibor Machan consideró que en el sistema capitalista (economía de mercado) priman los intereses privados, que propicia el egoísmo personal y familiar y propugna por beneficios económicos propios. Así, precisó que el liberalismo tradicional propició la eficiencia en términos de máxima ganancia y el liberalismo contemporáneo, al promocionar estas tesis, ha impulsado las políticas de privatización, que han suscitado el enriquecimiento a ultranza, sacrificando los criterios de ética y moralidad. El siguiente aparte de su texto: "La ética de la privatización" sintetiza su concepción: "La defensa de la sociedad libre, incluyendo su manifestación más reciente, la privatización, debe iniciarse en el frente filosófico. No es necesario excluir la mención de los beneficios materiales que dicho sistema tiende a proporcionar a la gente en cualquier sociedad. Pero lo más importante es el hecho que permite que todos tengan la libertad de tomar sus propias decisiones morales en la vida, incluyendo las empresas comerciales y que tales opciones constituyen justo esfuerzo por aumentar el bienestar de los agentes económicos y de quienes les son más queridos en la sociedad: Familia, amigos, vecinos… El movimiento de privatización es muy promisorio y debe extenderse todavía mucho más en pro de la liberación de las ideas económicas de los individuos. Sin embargo, no se debe prometer la panacea; se debe eludir la tentación de los utopistas que piensan que solo el sistema resolverá los problemas sociales. El movimiento debe, además y ante todo, destacar su propia legitimidad moral. Sin esto, no será más que efímera quimera"[205].

En el caso específico de *Perú*, además de refutar el argumento sobre centralismo promovido por los simpatizantes de la privatización, *Alfonso Klauer* denunció graves hechos de corrupción: "Con aquiescencia de la mayoría de los peruanos -debemos admitir y asumir nuestra responsabilidad- la dictadura fuji-montesinista dio paso a su implacable proceso de privatizaciones, política y moralmente cuestionable… En síntesis, la privatización ha dado a que el país se descapitalice en cuanto menos 3.000 millones de dólares… También, ha dado curso a que el Estado peruano deje para siempre percibir utilidades a las que tenía derecho. La especial circunstancia en que se dio, favoreció a la inicua mafia que tuvo en sus riendas el quizá más centralista gobierno de nuestra historia"[206].

Frente a hechos de obscenidad suscitados en la *Unidad Nacional de Protección*, la *Corporación de Colectivos de Abogados José Alvear Restrepo*, ente defensor de los derechos humanos, planteó: "Ante el reciente escándalo develado por el *Secretario para la Transparencia de la Presidencia de la Republica* y la *Fiscalía General de la Nación*, sobre la red de corrupción en la *Unidad Nacional de Protección*, las plataformas de derechos humanos en *Colombia* manifestamos a la opinión pública nuestra preocupación por este hecho… Se demuestra cada vez más, que el modelo de privatización de la protección estatal implementado desde hace varios años por el Gobierno nacional, además de ineficiente, no es viable. Esperamos que esta sea la oportunidad para que el anuncio hecho por el director de la UNP de acabar con la privatización se haga realidad"[207].

En realidad las denuncias sobre casos de escándalo por deshonestidad en los procesos de privatización son frecuentes y excesivas, que ameritan acción decidida para eliminar estos procederes que se han arraigado como políticas públicas e institucionalizados en el sistema jurídico y en los planes y programas de desarrollo económico, social y ecológico[208].

---

205 TIBOR MACHAN. "*LA ÉTICA DE LA PRIVATIZACIÓN*" en *ESTUDIOS PÚBLICOS*. No. 37. Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, 1990. P. 145. Conferencia presentada al '*Simposio sobre Privatización*' de la Cámara Internacional de Comercio y el Instituto Económico, París, 19 de febrero de 1986. Disponible en: [http://www.cepchile.cl]

206 ALFONSO KLAUER. *REBELIÓN CONTRA EL CENTRALISMO*. Nueva Historia, Lima, 2002. P. 196. Disponible en: [www.eumed.net].

207 CORPORACIÓN DE COLECTIVOS DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. *"CORRUPCIÓN Y PRIVATIZACIÓN EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN*". Disponible en: [http://www.colectivodeabogados.org/].

208 WOLFGANG STREECK Y PHILIPPE C. SCHMITTER. *PRIVATE INTEREST GOVERNMENT: BEYOND STATE AND MARKET*. Sage Publications, London, 1985. EZRA SULEIMAN Y JOHN WATERBURY. *THE POLITICAL ECONOMY OF PUBLIC SECTOR: REFORM*

2.7 COSTOS DE PRIVATIZAR

Dictamen aceptado se refiere a que solo se justifica privatizar si los costos sociales, económicos y políticos son inferiores a los beneficios derivados. Ejemplo de entorno no justificado para ejercer privatización en el contexto colombiano fue el improvisado proceso promovido por el gobierno de *Cesar Gaviria Trujillo*, que pretendió enajenar cuantiosas empresas, algunas sin cumplir la máxima señalada. Proyectó vender empresas estratégicas y sensibles, como *Telecom*, que tuvo que reversarse, originando desprestigio por la deficiencia en la planificación.

Los costos incurridos en procesos de privatización suelen ser cuantiosos, como sucedió en *Gran Bretaña*[209], que tienen alcances administrativos, financieros y sociales, entre otros se resaltan: Valoración inferior a la real, capitalización, reestructuraciones financieras, rehabilitación física, asesorías, honorarios, seguros, comisiones para promover venta en mercados de capital, adecuación de la empresa, condonación de acreencias, asunción de deudas, exoneración de impuestos, liquidación de empleados, pensiones anticipadas, rehabilitación de activos, campañas publicitarias, estímulos para atraer inversionistas estratégicos (acciones gratuitas o inferiores al costo real), incremento de la tasa de desempleo, aumentos en la inflación, mayores cargas tributarias para financiar subsidios a cesantes[210].

La vivencia de *Chile* en la década de los ochenta fue lamentable y debe servir de referente a otros países del hemisferio: Se evidenciaron costos enormes al clausurarse industrias estatales que no fueron adquiridas por inversionistas privados, en especial por el desempleo masivo originado[211]. En contraste, la experiencia de *Japón* es aleccionadora, el Estado mantuvo los grados de ocupación, al comprobar que era más oneroso encargar los servicios a particulares[212].

La privatización no puede desconocer beneficios laborales logrados con antelación por los trabajadores en normas jurídicas y convenciones colectivas. Para su defensa se promueve el sindicalismo. Estas actuaciones protegen a asalariados estatales y privados.

Raymond Vernon[213] aseveró que el factor primordial que ha conducido a los países a involucrarse en los

---

AND PRIVATIZATION. Boulder & Westview Press, San Francisco, 1990. WILLIAM C. SMITH, CARLOS H. ACUÑA Y EDUARDO A. GAMARRA. *LATIN AMERICAN POLITICAL ECONOMY IN THE AGE OF NEOLIBERAL REFORM: THEORETICAL AND COMPARATIVE PERSPECTIVES FOR THE 1990'S*. Transaction Publishers, New Brunswick, 1994. SYIVINA WALGER. *PIZZA CON CHAMPAN: CRÓNICA DE LA FIESTA MENEISTA*. Espasa Hoy, Buenos Aires, 1994. CARLOS H. WAISMAN. *RESERVAL OF DEVELOPMET IN ARGENTINA: POSTWAR COUNTERREVOLUTIONARY POLICIES AND THEIR STRUCTURAL CONSEQUENCES*. Princeton University Press, Princeton, 1987. JOSEPH RAMOS. *NEOCONSERVATIVE ECONOMICS IN THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA: 1973-1983*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986. GUILLERMO A. O'DONNELL. *MODERNIZATION AND BUREAUCRATIC-AUTHORITARIANISM: STUDIES IN SOUTH AMERICAN POLITICS*. University of California (Institute of International Studies), Berkeley, 1979. SHEILA B. KAMERMAN Y ALFRED J. KAHN. *LA PRIVATIZACIÓN Y EL ESTADO BENEFACTOR*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. JONATHAN HARTLYN Y SAMUEL A. MORLEY. *LATIN AMERICAN POLITICAL ECONOMY: FINANCIAL CRISIS AND POLITICAL CHANGE*. Westview Press, Boulder, 1986. WILLIAM GLADE. *PRIVATIZATION OF PUBLIC ENTERPRISES IN LATIN AMERICA*. ICS Press, San Francisco, 1991.

209 ALAN GILBERT. "*¿CÓMO PRIVATIZAR SIN MORIR EN EL INTENTO*?" en *EL ESPECTADOR*. Bogotá, 17 mayo 1992. P. 1C.

210 BEATRIZ HELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ. "*ESTRATEGIAS DE ESTADO PARA ADELANTAR UN PROCESO DE PRIVATIZACIÓN*" en *ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993. Pp. 80, ss.

211 MAURA BRESCIA. *PRIVATIZACIÓN + PODER + GLOBALIZACIÓN EN CHILE, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Mare Nostrum, Santiago de Chile, 2000. RODRIGO VERGARA. "*PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA: LA EXPERIENCIA CHILENA*" en *ESTUDIOS PÚBLICOS*. No. 63. Santiago de Chile, 1996. Conferencia presentada en: "*PRIVATIZATION-OPORTUNITIES THROUGH EXPERIENCE*", realizada en Praga, 14-16 mayo de 1996. Disponible en: [http://es.slideshare.net]. "*LOS GREMIOS CHILENOS CRITICAN LA PRIVATIZACIÓN DE LA SALUD PÚBLICA*". Disponible en: [www.rebelion.org]. RONALD FISCHER Y PABLO SERRA. "*EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN CHILE: CASOS SANITARIO, ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES*". 2003. Disponible en: [*www.dii.uchile.cl*].

212 KOICHIRO FUKUI, KIYOSHI NAKAMURA, TSUTOMU OZAKI, HIROSHI SAKMAKI Y FUMITOSHI MIZUTANI. "*JAPANESE NATIONAL RAILWAYS PRIVATIZATION STUDY II: INSTITUTIONALIZING MAJOR POLICY CHANGE AND EXAMINING ECONOMIC*". World Bank, Washington, 1994. AKIO HOSONO Y NEANTRO SAAVEDRA RIVANO. *LA ECONOMÍA JAPONESA SIN MISTERIOS: REFLEXIONES HACIA AMÉRICA LATINA*. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, 1996. MARÍA JESÚS ARROYO FERNÁNDEZ E INMACULADA HURTADO OCAÑA. "*EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y DESREGULACIÓN EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES: UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE ESTADOS UNIDOS, JAPÓN, GRAN BRETAÑA Y ESPAÑA*" en *REVISTA ESAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*. Universidad de la Rioja, La Rioja, 1999. Disponible en: [*dialnet.unirioja.es*]. ALFREDO ROMÁN ZAVALA. *GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN JAPÓN*. El Colegio de México, México, 2000. Disponible en: [*bibliotecavirtual.clacso.org.ar*].

213 RAYMOND VERNON. "*ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PRIVATIZACIÓN*" en *REVISTA CEPAL*. No. 37. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1989. P. 153, ss.

procesos de privatización ha sido las limitaciones financieras. Dedujo que vender activos estatales afecta al déficit fiscal presente y futuro. Por ello, el precio de venta de empresas estatales debe incorporar el valor presente neto de sus beneficios futuros. Estimó que la enajenación solo es justificable si los problemas fiscales ejercen desajustes macroeconómicos proclives de afectar la tasa de crecimiento del largo plazo, como ocurrió en *México* y *Brasil*, en donde las dificultades fiscales generaron delicado contexto de estanflación (recesión con inflación de costos), en condiciones de hiperinflación, que perturbó los grados de fomento económico. Estipuló que solo en estas circunstancias se justificaría ceder empresas públicas; sin embargo, se incurre en sacrificio de recursos fiscales futuros.

Martín Gabriel Barrón Cruz, señaló grandes costos e inconvenientes en el proceso de privatización de *México*, en particular sobre las cárceles reveló: "La privatización de las prisiones mexicanas no genera disminución en los costos, pero sí generaría nuevas formas de explotación laboral y mayor castigo para los prisioneros"[214].

En relación con el esquema de privatización de empresas de todas las fases de energía en *Colombia* (generación, interconexión, transmisión, sub-transmisión, regulación, distribución, comercialización[215]) se denunció grandes pérdidas para la sociedad y amplios beneficios para el sector privado, al respecto se evidenció: "Las empresas de energía que ayer fueron construidas a costa de millones de dólares de endeudamiento y de corrupción, pero cuyo pago recayó en las espaldas de la población, ahora son privatizadas con el único fin de continuar enriqueciendo a los prestamistas internacionales. Hoy muchas familias colombianas viven las consecuencias de la privatización eléctrica: Altos costos de la energía, mal servicio, mala calidad, cortes continuos y apagones"[216].

Asimismo, para el mismo sector eléctrico se han planteado preocupaciones y experiencias de otros países, como *Perú* y *Estados Unidos*: "La privatización de la producción de energía o la desregulación del mercado no necesariamente reducirían los costos, sino que podría suceder lo opuesto… Tal fue el caso de 16 estados de *Estados Unidos* que, en su afán de tener mercado de competencia en la producción energética, provocaron aumento en el costo[217].

En estudio que detalla la evolución de las *privatizaciones* de los servicios públicos en *Chile*, *Ronald Fischer y Pablo Serra* plantearon que los grandes perjudicados han sido los usuarios residenciales, las familias, por efecto de las onerosas tarifas de los servicios esenciales, al respecto manifestó: "En general, la *privatización* no ha estado asociada a precios más bajos para los clientes residenciales, salvo en aquellos servicios privatizados donde ha surgido competencia... En el sector residencial, el precio de la electricidad está en el promedio internacional, lo que refleja que la distribución eléctrica es relativamente cara en *Chile*. Lo mismo ocurre con la telefonía fija residencial... Los clientes pequeños son servidos por empresas monopólicas"[218].

El proceso de privatización en *Argentina* ha sido motivo de gran polémica por sus altos costos sociales y económicos causados a la sociedad, en efecto *Eduardo Muscar Benasayag*, profesor de la *Universidad Complutense* de *Madrid*, manifestó: "La falta de recursos económicos para innovar o modernizar infraestructuras o la producción de bienes y servicios condujo a la *privatización* de prácticamente la totalidad de las empresas del Estado argentino. Este hecho viciado por la falta de transparencia, reemplazó de monopolios estatales por monopolios privados, entre otros, y con alto coste social produce constante privación y exclusión de amplios sectores de la población"[219].

---

214 Citado por: GUSTAVO CASTILLO GARCÍA. "*PRIVATIZAR NO REDUCE COSTOS AL ESTADO*" en *LA JORNADA*. UNAM, México, 15 de septiembre de 2013. Disponible en: [http://www.jornada.unam.mx].

215 GERMÁN GRANADOS R. "*PREVENCIÓN EN RIESGO ELÉCTRICO: PRODUCCIÓN*" Disponible en: [http://es.slideshare.net].

216 "*PRIVATIZACIÓN Y ALTOS COSTOS DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN COLOMBIA*" Disponible en: [https://resistencia-colombia.org].

217 CINDY BURGOS. "*PRIVATIZAR LA AEE SUBIRÁ LOS COSTOS ENERGÉTICOS*" en *METRO*. Lima, 27 de septiembre de 2013. Disponible en: [http://www.metro.pr].

218 RONALD FISCHER Y PABLO SERRA. "*EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN CHILE: CASOS SANITARIO, ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES*". 2003. Disponible en: [*www.dii.uchile.cl*].

219 EDUARDO F. MUSCAR BENASAYAG. "*LA PRIVATIZACIÓN COMO INNOVACIÓN: PRIVACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ARGENTINA*" en *SCRIPTA* NOVA. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. 79, No. 69.Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000. Disponible en: [http://www.ub.edu].

Álvaro Cuervo García, apelando a la experiencia española, justificó a las empresas públicas para "atenuar los costes sociales y los efectos políticos del ajuste por el mercado de empresas privadas (suspensión de pagos, reestructuración o quiebra), para así mantener empleos, paz social o rentas de áreas geográficas (*ASTILLEROS*, *HUNOSA, FIGAREDO, ASTANO, SIDENOR, ÁLVAREZ, BACKOCK, WILCOX ESPAÑOLA* y otras muchas)[220].

En conclusión, en la privatización en la práctica origina grandes costos a la sociedad y pérdidas al Estado. El sector privado, que actúa con racionalidad, no está dispuesto a pagar costos reales incurridos por el Estado al financiar sus empresas. Con la cesión se genera lesión en el ámbito social, beneficio excesivo para empresarios particulares y fuentes de enriquecimiento mal habido para actores del sector público que intervienen. El sector privado solo se interesa por inversiones rentables, dejándole al Estado las no lucrativas. Es incierto el provecho que obtendría el Estado de vender empresas productivas, más si se pagan a largo plazo y a precios irrisorios.

2.8 EFECTOS DE LA IMPORTACIÓN DE TECNOLOGÍA

La privatización se propone transferir inversión y tecnología de países avanzados hacia los que han manifestado deficiencias estructurales de capital. Se controvierte la bondad de sus propósitos y de sus efectos. Dado que se ha generado introducción de recursos de capital obsoletos y no factibles de utilizar en países de origen y ha permitido su inserción en condiciones desfavorables, arriesgando la soberanía doméstica, al convertirse, según algunos tratadistas en "verdadero atenta contra el desarrollo económico nacional"[221].

En *Argentina* la privatización tuvo como esencial propósito impulsar el cambio tecnológico y la innovación; sin embargo, *Eduardo Muscar Benasayag* evidenció que sus efectos no han sido diáfanos, así reveló: "La *privatización* se convirtió en panacea e hizo albergar esperanzas a los ciudadanos atrapados por los discursos demagógicos y promesas sin fundamentos propalados por el gobierno central. Las frustraciones solo las advierten quienes sostienen que este proceso 'no entraña que se incorpore acervo alguno al patrimonio social y al producto interno ni que se incremente la producción. En el mejor de los casos, podría lograrse algún uso más eficiente de los factores tecnológicos y de trabajo y alguna inversión para mejorar la operación de la empresa privatizada'. No obstante la apropiación de las empresas estatales por parte de los inversores asociados a las transnacionales y su nuevo papel dominante, en condiciones económico-financieras harto positivas, siguen recurriendo ante el Estado en busca de subsidios, tarifas y precios especiales, más otras prerrogativas, que generalmente se les concede para maximizar beneficios no acordes con las inversiones realizadas"[222].

Las acciones gubernativas suscitaron gran polémica en España que propugnan por proteger los derechos de autor frente a los riesgos propiciados por los avances tecnológicos en el área de las comunicaciones, causando efectos nocivos sobre la comunidad en general al limitar sus derechos, privatizar el acceso a la información y propiciar condiciones de imperfecciones. Al respecto *Juan Carlos Fernández-Molina* esbozó su preocupación: "Los problemas que el gran desarrollo de la información digital e *Internet* están provocando al derecho de autor se están intentando solucionar a través de tres vías: Legislativa, tecnológica y contractual. La protección proporcionada a las obras con derecho de autor mediante medidas tecnológicas complementa a las condiciones de uso establecidas en las licencias y, además, ambos tipos de protección están respaldados por las nuevas leyes surgidas para adaptarse al nuevo contexto tecnológico. Como resultado de esta triple protección se están poniendo en grave peligro las excepciones y limitaciones a los derechos de autor reconocidas por las leyes de derecho de autor para

220 ÁLVARO CUERVO GARCÍA. *LA PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA*. Encuentro, Madrid, 1997. P.17.

221 JORGE ENRIQUE ROBLEDO. "*EL MODELO ECONÓMICO DE LA APERTURA*" en *NEOLIBERALISMO Y SUBDESARROLLO*. Ancora, Bogotá, 1992. Pp. 165, ss.

222 EDUARDO F. MUSCAR BENASAYAG. "*LA PRIVATIZACIÓN COMO INNOVACIÓN: PRIVACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ARGENTINA*" en *SCRIPTA* NOVA. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. 79, No. 69. Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000. Disponible en: [http://www.ub.edu]. Cita a: NAUM MINSBURG. "*POLÍTICA PRIVATIZADORA EN AMÉRICA LATINA*" en *COMERCIO EXTERIOR*. Vol. 43, No. 11. Banco de *Comercio Exterior*, México, 1993. P. 304. Pp. 1060-1067.

beneficiar a las bibliotecas, sus usuarios y los ciudadanos en general, dando lugar a fuerte y peligrosa privatización del acceso a la información"[223].

2.9 SOBERANÍA NACIONAL

Existen argumentos nacionalistas que perfilan en xenofobia, que consideran que al privatizar se afecta la soberanía nacional. Se exaltan las exigencias de defender los recursos económicos domésticos, asegurar el desarrollo social y económico, fortalecer el mercado interno y generar excedentes que impulsen la producción, el ahorro, la inversión y el empleo. Se infiere que la privatización subyuga a los Estados al sistema económico internacional y al imperialismo y sustrae a las colectividades de su identidad, originando pérdidas culturales y sociales.

Algunos tratadistas denuncian que la privatización solo pretende acatar exigencias del *Fondo Monetario Internacional* y el *Banco Mundial*, afectando interés y aspiraciones nacionales. Privatizar es considerado acto que atenta contra el patrimonio económico y cultural de las sociedades, en favor de conglomerados financieros nacionales e internacionales. Se ha advertido que la privatización en *América Latina* obedece a exigencias de entidades crediticias multinacionales y a ambiciones de élites domésticas y foráneas, que se favorecen con estas decisiones: "El proceso de privatización de paraestatales y desconcentración del Estado ha sido asumido como consigna central de la burguesía latinoamericana, transnacional localizada en nuestros países, sus expresiones políticas y organismos financieros multinacionales que tutelan nuestras economías. Llama la atención que procesos reales de privatización en *Latinoamérica* hayan sido más rápidos, amplios y profundos que en países capitalistas avanzados donde se gestó el *neoliberalismo*"[224].

Para el *estructuralismo*[225] la libertad del mercado implica para países periféricos ceñirse a obtener productos primarios, con el agravante de no diversificar la producción y la exportación, por razones de restricciones estructurales en el proceso productivo. Se ejerce amplia dependencia por países céntricos, que suscita bajo contenido de valor agregado, mínima creación de empleo, carencia o poca presencia de tecnología, mínima o nula posibilidad de impulsar industrialización, escaso grado de acumulación de capital, reducida opción de ahorro, inversión, producción y empleo, pérdida sistemática de términos de intercambio y alta importación de bienes terminados, resalta amplia demanda de artículos suntuarios y bienes de producción obsoletos, que no contribuyen a generar actividad económica fructífera.

El *partido liberal colombiano* manifestó en 1942: "El partido liberal considera que el Estado al ayudar con sus capitales a la estabilidad y ensanche de la industria existente o a la fundación de nuevas, debe asegurar la intervención en esas empresas, procurando dirigir en conjunto y planificada la industria nacional..."[226].

Hernando Agudelo Villa ampliamente identificado con esta posición, precisó: "El país cada día es más dependiente del endeudamiento externo, para cuya atención destina 50% de las exportaciones de bienes y servicios. Por falta de programas estructurados de industrialización y producción agrícola, en particular en el renglón de alimentos, se tiene que aumentar las importaciones en proporciones que desestabilizan la balanza de pagos. Cada día se confía más en la inversión extranjera y en transferencia de empresas al capital foráneo... Se llega al extremo de preferir el capital extranjero al nacional como

223 JUAN CARLOS FERNÁNDEZ-MOLINA. *PROTECCIÓN TECNOLÓGICA Y CONTRACTUAL DE LAS OBRAS CON DERECHO DE AUTOR: ¿HACIA UNA PRIVATIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN?* en *CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO*. Vol. 32, No. 2. Brasilia, 2003. P. 54 (Pp. 54-63). Disponible en: [http://www.scielo.br]. Ver también: MARÍA DO CARMO FERREIRA DIAS, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ-MOLINA Y MARÍA MANUEL BORGES. *OS PRIVILÉGIOS DAS BIBLIOTECAS NAS LEIS DE DIREITO DE AUTOR NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA: ANÁLISE COMPARATIVA* en *A CIENICA DE INFORMAÇÃO CRIADORA DE CONHECIMIENTO* de MARÍA MANUEL BORGES Y ELIAS S*ÁNZ* CASADO. Vol. II. Universidad de Coímbra, Coímbra, 2009. Pp. 11-24. Disponible en: [http://www.eventos-iuc.com].

224 EMILIO PRADILLA COBOS. "*PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*" en *REVISTA FORO*. No. 19. Bogotá, diciembre de 1992. P. 57 (Pp. 49-57). [Original: EMILIO PRADILLA COBOS. "*PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*" en *CIUDADES*. No. 9. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 1991].

225 RAÚL PREBISCH. *CAPITALISMO PERIFÉRICO*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

226 PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO. Mimeógrafo. Bogotá, 1942.

propietario de industrias básicas con tal que se privaticen, alegando falta de recursos internos y con la peregrina tesis que no importa de quién sean las empresas con tal que funcionen... La liberación, que implica entrega a las fuerzas del mercado internacional, orientará a modelo basado en especialización en bienes primarios que posean ventajas comparativas, que limita el desarrollo industrial... Hacer al lado la política intervencionista, impide adelantar planes de industrialización, indispensables para hacer frente al problema del empleo y trazar programa de reducción de la deuda externa y de mejor aprovechamiento de ahorros internos... El avance de la economía será precario si somos incapaces de acoplarla a revolucionarios procesos científicos contemporáneos, factores decisivos para incrementar productividad y lograr competitividad internacional[227].

Al referirse *Luis Villar Borda* al caso concreto del gobierno de *Carlos Menem* en *Argentina*, impugnó la aplicación práctica de *políticas neoliberales*. Denunció: "La incongruencia entre la absoluta sumisión de *Menem* a los dictados del *Fondo Monetario* y los intereses de transnacionales son nueva versión del populismo latinoamericano... La imagen internacional es ingenioso medio demagógico de neutralizar graves problemas internos. El peso de medidas de ajuste económico ha caído sobre sectores populares y clase media agobiada por el nivel de precios, que colocan a *Argentina* como uno de los países más costosos del mundo. Los seis millones de jubilados se encuentran al borde del hambre y extraño que los periódicos no informen casos de suicidios de ancianos desesperados por su situación económica. Esto explica que diariamente en la capital se desarrollen tumultuosas marchas de pensionados entre la plaza de Mayo y el Congreso, a las que siguen maestros y empleados y reclamaciones de organizaciones sindicales oficialistas obligadas a guardar las apariencias... La famosa política de privatización ha sido expediente que ha facilitado el enriquecimiento ilícito de no pocos..."[228].

En realidad se corren amplios riesgos para los países receptores de inversión extranjera en relación con su pérdida de la soberanía nacional que se turna en confrontación con los propios intereses de los países exportadores de capital, en especial para la banca multilateral. Este tema fue planteado por *Pablo Dévalo*, que discurrió: "En las negociaciones de la *Organización Mundial de Comercio*, *OMC*, se asume que los Estados-nación deben utilizar la capacidad coercitiva que emerge de su soberanía política, para salvaguardar la seguridad jurídica de los inversionistas privados. En ese sentido, se está produciendo especie de transferencia de la soberanía jurídica y política de los Estados, hacia los actores claves de la globalización: Corporaciones transnacionales y banca financiera mundial"[229].

Es inapropiado el proceso de privatización si amenaza la equidad y la soberanía nacional. La injusticia social surge, entre otras causas, al transgredir la aplicación de las políticas sociales y del subsidio cruzado en la prestación de servicios públicos domiciliarios, atenta contra las carencias y deficiencias en la prestación de servicios básicos en áreas marginadas y rurales y zonas recónditas. La pérdida de soberanía se incurre al privatizar actividades estratégicas, como explotación del subsuelo, recursos naturales no renovables, patrimonio cultural o producción de bienes y servicios relacionados con la defensa nacional, al ser asumidas por empresas foráneas y multinacionales.

La explotación del subsuelo y recursos naturales no renovables debe ser gestionada por el Estado, porque es difícil incorporar mecanismos de compensación que permitan subsanar efectos negativos de índole social que suceden en estas actividades por parte del sector privado, como agotamiento, contaminación, ruido, deterioro, inseguridad, carestía, migraciones, violencia, congestión, etc. Estos efectos nocivos se han presentado en *Colombia*, en explotaciones de hidrocarburos en regiones como *Casanare*, *Arauca*, *Meta*, *Huila*, *Guajira*, *Cesar* y *Santander*, su embarque en puertos de *Sucre*, *Magdalena* y *Guajira* y su transporte por oleoductos que atraviesan prácticamente todo el país.

---

227 HERNANDO AGUDELO VILLA. "*PRIVATIZACIÓN: CÓMO ACELERAR LAS DESIGUALDADES Y CONCENTRAR LAS RIQUEZA"*. Conferencia pronunciada en la *CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ*, 21 de abril de 1989, en el foro sobre "*PRIVATIZACIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO*". Biblioteca del Pensamiento Liberal Colombiano, Bogotá, 1989. Pp. 13, ss.

228 LUIS VILLAR BORDA. "*NEOCONSERVATISMO*" en *EL ESPECTADOR*. Bogotá, 18 diciembre de 1992. P. 3A.

229 PABLO D*ÉVALO*. "*EL DEBATE INVISIBLE: LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y LA PRIVATIZACIÓN DE LA SOBERANÍA POLÍTICA*" en *AMÉRICA LATINA EN MOVIMIENTO*. Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), Quito, 2008. P. 1. Disponible en: [http://alainet.org].

2.10 CARENCIAS DEL SECTOR PRIVADO Y ESCASEZ DE BIENES Y SERVICIOS ESENCIALES

La intervención estatal es substancial para provisionar bienes y servicios esenciales (en situaciones de carencia o escasez, por razones de interés social), evitar o corregir situaciones de abuso por posición dominante (imperfecciones del mercado), subsanar perjuicios originados en la actividad económica (externalidades negativas, como daños al medio ambiente), fomentar la actividad económica, provisionar la infraestructura básica del país.

El sector privado presenta carencias, limitaciones e inconvenientes: No existe suficiente ahorro particular para desarrollar proyectos ambiciosos o adquirir empresas públicas de cierta envergadura que se pretenden privatizar. Los actores privados presentan restricciones e impedimentos para prestar servicios estratégicos que por sus características deberían estar a cargo del Estado. No hay interés de los particulares por empresas que no son ampliamente rentables. Al no existir disponibilidad o atracción por las entidades ofertadas, se debe recurrir a su liquidación, proceso caracterizado por prórrogas sucesivas que dilatan su supresión definitiva, siendo proclives a la corrupción.

Se reitera que el sector privado solo participa en actividades rentables desde el punto de vista financiero, que atenta contra la disponibilidad de productos esenciales para la comunidad e incita a estrangulamientos, deficiencias y restricciones al interior de la economía. Se permiten limitaciones en la generación de bienes y servicios poco lucrativos, pero esenciales para la sociedad.

Juan Ramón Baliñas Bueno precisó este aserto: "Durante el gobierno del presidente *Aznar* les entró a los llamados economistas *neoliberales* ansia privatizadora obsesiva que no sufrieron otros países de nuestro entorno como *Francia*, *Alemania* o *Reino Unido*. Esos países de la *UE* no siguieron esta nefasta política económica: Desprenderse de buenas empresas con beneficios, que se les dieron al sector privado para realizar el mismo servicio a superior coste para garantizarse enormes dividendos… En *España* desde inicios de la democracia, 1976, se han privatizado gran cantidad de empresas públicas. Unas 100 empresas se han vendido por 30.000 millones de euros, sobre todo las que tenían grandes beneficios anuales, dejando sin privatizar las que tienen pérdidas… Entre las empresas de mayores beneficios estaban las joyas de la corona: *Repsol, Telefónica, Endesa, Gas Natural, Argentaria, Seat, Indra, Red Eléctrica, Retevisión, Cepsa*. También fueron *privatizadas*: *Iberia, Ena, Transmediterránea, Serranito, Ence, Altadis, Casa, Enatcar, Aldeasa, Aceralia, Elcano, Izar, Barreras, Cope, Ebro, Santa Bárbara*…"[230].

2.11 PLANIFICACIÓN

Es importante efectuar sensato y meticuloso examen y seguimiento al funcionamiento del sector privado, para propender por su continuo mejoramiento y, de no lograrse este propósito, es cardinal la intervención estatal. En *Latinoamérica* se advierten altos grados de corrupción en la actividad pública, inconveniente que debe combatirse mediante controles certeros, luego de realizar diagnóstico que permita esclarecer sus verdaderas causas, para corregirlas.

José Sulbrandt enunció que se deben ejercer acciones que propendan por mejor organización y planificación estatal, no estuvo de acuerdo con reducir su participación. Esbozó: "Las políticas públicas en torno al aparato estatal, su modernización y transformación requieren, como insumo central, mejor conocimiento y comprensión de su situación, de sus pautas de crecimiento y de los factores que están detrás de esos crecimientos"[231].

La autoridad estatal prevaleciente debe consultar alternativas de inversión antes de decidir improvisadamente los cambios de la propiedad de la empresa, como sucedió en *Colombia* durante el

230 JUAN RAMÓN BALIÑAS BUENO. *LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: UN CAPITALISMO MAL ENTENDIDO*" en *MUNDIARIO*. Madrid, 1 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.mundiario.com.org].

231 JOSÉ SULBRANDT. "*EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA*" en *REVISTA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO* de la Escuela Superior de Administración Pública (*ESAP*), No. 26, junio de 1989. Príncipe, Bogotá, 1990.

gobierno *César Gaviria*, con protagonismo de su ministro de hacienda, *Rudolf Hommes*, criticado de forma vehemente por expertos y analistas. Las críticas en este sentido son variadas, baste con aludir a censuras efectuadas por *Juan Carlos Botero* en aquella época en el periódico *El Tiempo*: "El actual *gobierno Gaviria* incurre en fenómeno vasto y complejo: Política de improvisación. En verdad, ha sido sorprendido por hechos en varias ocasiones, y no ha contado con la capacidad de prever los sucesos más obvios e inminentes, lo que ha desatado efectos nefastos. Durante el primer año de gobierno, el presidente *Gaviria* se presentó como visionario que jalonaba a la Nación hacia el futuro; ahora, con frecuencia, parece andar persiguiendo los problemas, apagando incendios, tratando de corregir rumbos equivocados o, peor aún, tratando de inventar políticas para atajar los sucesos que se han salido de sus manos… Hemos padecido las consecuencias de esa imprevisión, fruto no solo de la inhabilidad para adelantarse a los eventos, sino, y más grave, falta de planeación y de claridad en las políticas diseñadas… Pero la crisis energética no es el único ejemplo. La apertura económica, programa bandera de la administración, se ha caracterizado por los bandazos: Primero se le impone ritmo acelerado, luego moderado, luego precipitado y, si se consulta a los industriales, casi todos coinciden en que el mayor problema ha sido la incertidumbre que ha prevalecido en torno del proceso. De otro lado, la política frente a la guerrilla y la política frente al narcotráfico han sido rosarios de improvisaciones: Cambios repentinos, falta de claridad en los objetivos, ambigüedad en la ejecución de los pasos necesarios. Finalmente, el conjunto de eventos recientes confirma esta política de la improvisación. Cómo es posible que los conflictos laborales en *Telecom* no se hayan previsto, más aún después del vehemente rechazo a la privatización por parte de los trasnochados sindicatos? Mal cálculo y mal atajado, que dejó al país incomunicado con el mundo y con sí mismo durante semanas. Las privatizaciones se han ejercido de manera veloz, como si el tiempo se acabara… Sin embargo, en donde más se refleja la política de la improvisación ha sido en el constante ceder del Gobierno, ante presiones indebidas. A lo largo de la administración, parecería que quienes acuden a vías ilegítimas para llamar la atención del Estado son los más atendidos..."[232].

Jaime M. Arboleda, tomando como referente a *José Antonio Ocampo* destacó "que la coincidencia de la apertura económica o liberalización con el aumento en el tamaño del Estado es la diferencia más notable entre el modelo que siguió *Colombia* en los años noventa en comparación con el de otros países de la región. Estas dos perspectivas, no necesariamente antagónicas, lo fueron en nuestro medio y convirtieron la etapa que se inició en 1990 en una de las más contradictorias de la historia económica del país... Con posterioridad al nacimiento de la Constitución del 91, y simultáneamente con el proceso de descentralización del país, se puso en marcha la apertura al sector privado de áreas tradicionalmente reservadas al Estado. El proceso de apertura y privatización se concentró en los sectores donde su participación había sido mayor, entre ellos los servicios públicos"[233].

Emilio Pradilla Borda, por su parte, precisó refiriéndose al contexto general de las privatizaciones que los particulares adolecen de inconvenientes en el ejercicio de las actividades económicas en la vida práctica: "Las condiciones propias de la política de privatización no garantizan futuro tranquilo y exento de conflictos en el mediano y largo plazo, resurgen problemas que la acción estatal había minimizado y nuevas tendencias 'malsanas'... solo se garantiza la producción de condiciones generales de producción e intercambio rentables para el capital privado, abriéndose de nuevo el camino a vacíos y estrangulamientos en las cadenas productivas y del aparato productivo, comercial, financiero y de servicios, para aumentar la productividad y enfrentar la competencia con el capital transnacional en el mercado interno e internacional, se requiere acelerado y extensivo proceso de desarrollo de ellas... Se acentuará diferenciación de empresas, afectando más a formas pre-capitalistas agrarias o artesanales y a capitalistas atrasados, convirtiéndose en mecanismos de concentración monopólicas... Guiados por la lógica privada de ganancia, se dejarán de construir y producir infraestructuras y servicios poco rentables en áreas atrasadas o deprimidas, intensificándose tendencia a la desigualdad en el desarrollo territorial...

---

232 JUAN CARLOS BOTERO. "*LA POLÍTICA DE LA IMPROVISACIÓN*" en *EL TIEMPO*. Bogotá, 7 de mayo de 1992. Disponible en [http://www.eltiempo.com].

233 JAIME M. ARBOLEDA. "*EL IMPACTO DE LA APERTURA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA*" en *ECONOMICUS HETERODOXUS*. Año 1, No. 1. Universidad Piloto, Bogotá, 2012. P. 99. JOSÉ ANTONIO OCAMPO. *HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA*. Siglo XXI, Bogotá, 1987.

Con la privatización se desvanece más la planificación territorial y se gestan nuevas fuerzas de generación de crisis urbana"[234].

Con base en la experiencia de muchos países, se impugna el argumento de presentar mayor eficiencia el sector privado frente al derivado de la gestión pública, argumento usado con frecuencia para impulsar el proceso de privatización. La carencia en la planificación, conduce a consecuencias nefastas: Se enajenan empresas rentables, no se recuperan costos financieros incurridos, se gesta la corrupción, se propician altos costos sociales y económicos y, en últimas, el más afectado es el usuario. *Juan Ramón Baliñas Bueno* con detalle destacó su preocupación por el deficiente planeamiento en *España*, disertó importantes argumentos al respecto. El siguiente aparte sirve de referente para resumir sus tesis: "Los Estados de *Europa*, después de haber creado empresas que a la largo de su vida dan jugosos beneficios, no tienen por qué vender las empresas. Sobre todo si están en sectores liberalizados, abiertos a la iniciativa y a la competencia. El Estado puede ser tan buen gestor como la empresa privada, ejemplo apropiado es la sanidad pública… Las empresas públicas son igual de eficientes que las privadas. El mercado obliga a los gestores ser eficientes y propiciar la planificación"[235].

2.12 ACTIVIDAD NETAMENTE PÚBLICA

Además, se otorga preponderancia al Estado para generar servicios que por sus características deben ser suministrados por el sector público, como justicia, soberanía, seguridad, defensa, orden, infraestructura física, gasto social, etc. Desde esta óptica, es posible concluir que las políticas de libertad del mercado merecen ser observadas, pero podrían ser insuficientes para guiar los rumbos de la economía y son proclives a ejercer distorsiones nocivas.

Estos propósitos se convierten para algunos gobiernos en política de Estado. En particular se precisó: "La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. Sin control territorial por parte del Estado no es posible garantizar el buen funcionamiento de la justicia, entorpecida en muchas regiones del país por la intimidación de la que son víctimas fiscales, jueces y demás autoridades; y sin la plena vigencia de la ley, la población, expuesta a las amenazas y al dominio arbitrario de las organizaciones armadas ilegales, pierde el ejercicio de sus derechos y su libertad"[236].

2.13 EL TAMAÑO DEL ESTADO NO ES EXAGERADO

En realidad, esta temática es objeto de estudio y controversia desde tiempos remotos, se pregunta: ¿Cuál es el tamaño ideal del Estado? Hay que aclarar que los economistas y otros profesionales de las ciencias sociales han pretendido resolver el interrogante y, así, recurren para medir este aspecto en términos de su participación en el Producto Interno Bruto. Lo cierto es que dicha participación es heterogénea, cambia de manera brusca de un país frente a otro. Al respecto, *Héctor Julio Garzón Vivas* dilucidó estos aspectos en los siguientes términos: "El debate de si se requiere más Estado, es tan viejo como la misma sociedad. Aclarando que la acepción de Estado significa sector público. No todo lo que es Estado es sector público. El Estado somos todos, población, sector público, territorio… No es el tamaño lo que importa si no la calidad de sus acciones. O si no miren datos de las economías -participación del gasto público sobre el PIB-; en la mayoría de los países desarrollados, esta cifra supera el 45%"[237].

No obstante, sobre la base de argumentos que critican la excesiva participación estatal, habría que aclarar

234 EMILIO PRADILLA COBOS. "*PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*" en *REVISTA FORO*. No. 19. Bogotá, diciembre de 1992. P. 57 (Pp. 49-57). [Original: EMILIO PRADILLA COBOS. "*PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*" en *CIUDADES*. No. 9. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 1991].

235 JUAN RAMÓN BALIÑAS BUENO. *LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: UN CAPITALISMO MAL ENTENDIDO*" en *MUNDIARIO*. Madrid, 1 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.mundiario.com.org].

236 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA*. Ministerio de Defensa, Bogotá, 2003. P. 15.

237 H*ÉCTOR* JULIO GARZÓN VIVAS. "*EL TAMAÑO DEL ESTADO*". Disponible en: [http://www.gestiopolis.com].

que el tamaño del Estado en la actividad empresarial en *Colombia* no es amplio (14%), frente a otros países donde las entidades estatales intervienen en el proceso económico en proporciones amplias, *Suecia* (82%), *Estados Unidos* (32%), *Costa Rica* (28%), *México* (22%), *Venezuela* (22%). *José Sulbrandt*, funcionario de la *Organización de Naciones Unidas*, expresó que el tamaño del Estado en los países latinoamericanos no es exorbitante, como se opina[238]. Algunos tratadistas niegan la tesis de neoliberales nacionales sobre tamaño amplio del Estado colombiano[239].

2.14 MEJOR GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Defensores de la intervención estatal sostienen que la privatización no es solución para asegurar la satisfactoria gestión de las entidades públicas. Proponen como fórmula alterna reestructurar al sector público para asegurar mejor gestión y organización, reducir las cargas financieras y administrativas, mejorar la calidad de bienes obtenidos y servicios prestados, lograr mayor dinamismo, ampliar cobertura, asegurar mayor eficiencia en la asignación de recursos económicos disponibles, permitir menor grado de concentración, asegurar descentralización en favor de regiones recónditas, otorgar más beneficios a usuarios y demandantes, desvincular las injerencias políticas de los procesos y acciones de empresas estatales, frenar la corrupción, ejercer mayor grado de supervisión, propugnar por programas de carácter social, favorecer la distribución equitativa de ingresos y riqueza, entre otras acciones que redunden en mayor bienestar para la comunidad. Se propone en realidad proceso de reingeniería, a cambio de ceder las actividades públicas a particulares.

Esta tesis propugna por mejorar la estructura administrativa y financiara estatal. Se considera indispensable propender por modernizar al Estado, se resaltan entre otras acciones: Adecuar sus instituciones, disminuir el exceso de normas prevalecientes (desreglamentar), lograr descentralización administrativa, financiera y política, ejercer procesos menos complejos, atender de manera más eficiente a los clientes internos y externos (usuarios, trabajadores, gestores, propietarios, entre otros actores), simplificar procesos y sistemas de control, instaurar certeros procesos de planificación, adiestrar, capacitar y profesionalizar a los funcionarios.

Algunos tratadistas consideran esencial que el Estado mantenga las empresas públicas productivas y competitivas; por ello, critican las políticas impulsadas por algunos gobiernos de privatizar este tipo de entidades, solo con el pretexto que mantenerlas implican someterlas a procesos de capitalización, organización, estructuración y reingeniería que afectaría las condiciones de las finanzas públicas, al inducirlas a condiciones insalvables de déficit fiscal. Sobre el particular, *Joaquín Verges* disertó: "Supone que las empresas públicas (EP) existentes que no presentan problemas de viabilidad y tienen futuro económico claro, o bien están sujetas a la dinámica de expansión para asegurar su competitividad a escala internacional, o bien su viabilidad futura requiere de reestructuración modernizadora a gran escala. Y que, tanto en un caso como en otro (expansión y reestructuración), ellas requieren aportaciones de capital para financiar sus necesidades en cuanto a nuevas inversiones. De acuerdo con este argumento, la privatización de ellas tendría como objetivo el liberar al Estado del compromiso financiero de aportar -como accionista único o principal- esos nuevos capitales, ya que tendría que financiar esas aportaciones de capital incrementando el gasto público o la deuda pública"[240].

Se argumenta que no conviene la privatización por suscitar imperfecciones en el mercado, al favorecer a élites poderosas que monopolizan la actividad cedida por el Estado. En consecuencia, hay propensión a

238 JOSÉ SULBRANDT. "*EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA*" en *REVISTA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO* de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN P*ÚBLICA* (ESAP). No. 26, junio de 1989. Príncipe, Bogotá, agosto de 1990. P. 32.

239 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "*LA PRIVATIZACIÓN*" en *REVISTA POLÍTICAS DE DESARROLLO*. BID, Washington, 1992. P. 8. HERNANDO AGUDELO VILLA, "*PRIVATIZACIÓN: CÓMO ACELERAR LAS DESIGUALDADES Y CONCENTRAR LAS RIQUEZAS*"". Op cit. P. 15. ENRIQUE PAREJO GONZÁLEZ. "*COLOMBIA: ¿UN PAÍS EN VENTA?*" en *EL ESPECTADOR*. Bogotá, 7 de marzo de 1993. P. 2B.

240 JOAQUÍN VERGES. "*PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y LIBERALIZACIÓN*". Tema 7 del curso de doctorado: Empresas Públicas, Privatizaciones y Regulación del Departamento de Economía de la Empresa. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2010. P. 40. Disponible en: [http://webs2002.uab.es].

efectos concentradores, que atentan contra la justicia social y, como secuela, repercuten en inestabilidad y violencia, que solo es posible resolver con cambios en la propiedad, democratización y mejor distribución del ingreso, la riqueza y la propiedad.

En resumen, los argumentos esbozados en defensa de la propiedad estatal se relacionan con: Eficiencia, equidad, crecimiento económico, evitar imperfecciones del mercado, impulso al mercado de capitales y a la democratización, moralidad y ética, costos de privatizar, tipo de tecnología importada, soberanía nacional, carencias del sector privado, escasez de bienes y servicios esenciales, planificación, gestión administrativa, actividades asumidas, no es exagerado el tamaño del Estado.

Se propone posición intermedia, más ecuánime, que concilie los efectos positivos del estatismo con los aspectos favorables de privatizar y evitar inconvenientes de ambas posturas. Es fusión de los *Estados planificador* y *regulador*, orientar el proceso económico y coadyuvar a los agentes económicos a lograr resultados satisfactorios, encauzándolos hacia el beneficio propio y social y evitar prácticas perniciosas. Con la gestión reguladora debe impedirse abusos y excesos, permitir productos y servicios de calidades excelsas y precios justos, obviar efectos externos negativos y prever situaciones riesgosas. La acción planificadora tiene como propósito propulsar el *Estado orientador* o *asesor*, gestión preventiva a cambio de correctiva -ajena a sociedades y economías no indicativas-. Esta posición intermedia es la más aceptable.

Los *Estados planificador* y *regulador* podrían ejercer diferentes grados de participación, desde *Estado juez* (implica intervención mínima, como mediador y conciliador), pasando por *Estado director* (impulsa la acción privada en mercados internos y externos y ejerce papel de concertador), *Estado gendarme* (supervisa, evita situaciones ilícitas y ejerce sanciones si no se cumplen las normas o no garantiza la adecuada convivencia social), *Estado empresario* (gestiona las competencias a su cargo con criterio racional), hasta *Estado participativo* (otorga papel esencial a la comunidad para lograr la armonía colectiva y se reserva ciertas actividades).

Mariano Grondona, *Cuauhtémoc Cárdenas* y *Julio Dittborn* se refirieron a tres directrices en la acción del Estado, e interpretaron su incidencia en *América Latina*. Disertaron: "Hay tres posiciones del Estado ante la actividad económica privada. Si la invade, pretendiendo sustituirla, el Estado es estatista. Si deja hacer sin meterse en nada, es Estado económicamente ausente. Si trata de lograr equilibrio, de manera que el desarrollo sea el resultado conjunto de la iniciativa privada y las decisiones públicas, es *Estado regulador*. La historia de *América Latina* en el siglo XX es movimiento cíclico de esos tres tipos. Antes de la crisis de 1930 reinaba el *Estado ausente*. Cuando los mercados externos se cerraron y la convertibilidad de monedas se interrumpió a consecuencia de crisis, *América Latina* pasó a *Estado regulador*, mediante la creación de bancos centrales y juntas reguladoras de producción. Fue a partir de 1945, cuando terminó la segunda guerra mundial, que *América Latina* se volvió estatista, ampliando la propiedad estatal en empresas que dominaban sectores como transporte, energía, petróleo, comunicaciones, comercio exterior y acero. Podría fijarse a 1982, cuando la deuda externa estalló en *México* y se extendió por *América Latina*, como el año del canto del cisne del estatismo..."[241].

F. PRINCIPIOS PARA DELEGAR RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES ESTATALES AL SECTOR PRIVADO: ÓPTICA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA[242]

En los años ochenta, privatizar se convirtió en novedosa palabra de uso popular, en especial, en el entorno de los países latinoamericanos, pese a sus connotaciones. En la actualidad, privatización ha "llegado a

241 MARIANO GRONDONA, CUAUHTÉMOC C*ÁRDENAS Y* JULIO DITTBORN C. "*¿ADIÓS AL ESTADO?: LAS PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA*" en *REVISTA LATINOAMERICANA VISIÓN*. Vol. 80, No. 6. Buenos Aires, 16 al 31 de marzo de 1993. P. 6.

242 Original: STEVEN A. COHEN. "*A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR DEVOLVING RESPONSABILITY AND FUNCTIONS FROM GOVERNMENT TO THE PRIVATE SECTOR*". Paper presented at the VL Annual Conference of the *AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION*. Orlando, Florida, abril 10-14/1999. Reproducido en: STEVEN A. COHEN. "*MARCO CONCEPTUAL PARA DELEGAR LA RESPONSABILIDAD Y LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO AL SECTOR PRIVADO*" en *REVISTA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL*. Vol. 3, No. 4. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001. Pp. 13-31. Disponible en: [www.economiainstitucional.com].

simbolizar nueva manera de percibir las necesidades de la sociedad... Es acto de reducir el papel del gobierno o incrementar el papel del sector privado en una actividad o en la propiedad de activos"[243].

El impulso dado a la privatización pretende resolver varios problemas: 1) Ineficiencia de algunas empresas públicas debido a ausencias de anhelo de lucro. La remuneración percibida por los gestores del sector gubernativo no es recíproca a los resultados que generan, solo se otorga significado al carácter estratégico del servicio que se presta, se concede relevancia a justificar costos y no a impulsar ingresos viables. En el sector privado los egresos operacionales y la inversión en capital son coherentes con la retribución. Al eliminarse la relación entre ingresos y gastos, es difícil ejercer presión para disminuir costos y premiar eficiencia. 2) Problema de excesiva formalidad. Normas rígidas, que regulan aspectos como contratación, compras, presupuesto, inversión y alcance de actividades permisibles. 3) Influencia política en el proceso administrativo. 4) Pérdidas financieras de empresas estatales que no desempeñan funciones estatales tradicionales (aerolíneas, siderurgias, astilleros, ferrocarriles, automotrices, telefónicas, electrificadoras, entidades financieras, comercializadoras, etc.). Aspectos relacionados con antipatía hacia determinados gobiernos no es problema que pretenda resolver la privatización.

Es importante analizar casos hipotéticos extremos, para ilustrar los retos perseguidos por la privatización: Con la hipótesis de ahorrar costos, se podría inculpar a presuntos asesinos en procesos judiciales sin efectuar el debido proceso. Entidad sin reglas y estructura podría no disponer de sistema contable y, así, distribuir fondos del erario público sin observar normas, como contratar personal o promoverlo por móviles electorales u otros intereses políticos o personales. Institución que gestiona programas sin presión para responder por decisiones, estaría en libertad de emplear niños pobres en edad escolar como fuerza de trabajo.

En sociedad con economía compleja no existe organización completamente privada. Las empresas están reguladas y deben ser sensibles a restricciones legales, sociales, culturales y políticas. Muchas empresas privadas prestan amplia atención a su imagen y a sus relaciones con clientes o usuarios.

La entidad estatal no es inmune a móviles de eficiencia. El gobierno local es sensible a limitantes de la base tributaria, mantener costos bajos o impacto social de inversiones públicas. Se deben considerar aspectos de calidad y cantidad. Así, en el marco institucional es vital precisar: Grado de regulación, nivel de cultura y gestión en la organización, políticas que impulsan conciencia para reducir costos, efectos de decisiones sobre imagen pública, repercusiones a apoyo u oposición política.

Los actores del gobierno que elaboran y ejecutan políticas públicas deben decidir los recursos presupuestales otorgados y la prioridad concedida para desarrollar los programas impulsados. Es menester tener claridad sobre los criterios utilizados para resolver el problema de asignar los recursos financieros disponible y ser diáfano en el marco conceptual para la toma de decisiones. Escenario que implica elección frente a diferentes opciones en entorno complejo. Asimismo, debe definirse si el Estado ejerce directamente las acciones, o contrata a terceros para que las desarrolle, o permite que sea el sector privado el responsable de la actividad. Aspecto examinado en la disciplina de la administración pública. *John D. Donahue* sostuvo: "La decisión entre lo público y lo privado tiene dos dimensiones básicas. La primera atañe a la financiación: ¿Se debe pagar individualmente por un bien o servicio con recursos propios, o se debe pagar colectivamente con fondos recaudados de tributación? La segunda concierne al desempeño: ¿El bien o servicio debe ser producido o prestado por entidad del gobierno o por organización no gubernamental?"[244].

El objetivo de *Donahue* fue "exponer e ilustrar conjunto de principios que guían la distribución entre organizaciones estatales y no gubernamentales de actividades financiadas con recursos públicos"[245].

Para lograr el éxito, debe distinguirse entre rasgos operativos de entidades estatales y órganos no gubernativos. En el mundo real hay amplias perspectivas. En general, las entidades públicas poseen

243 EMANUEL S. SAVAS. *PRIVATIZATION: THE KEY TO BETTER GOVERNMENT*. Chatham House Publishers, New Jersey, 1987. P. 3.
244 JOHN D. DONAHUE. *THE PRIVATIZATION DECISION: PUBLIC ENDS, PRIVATE MEANS*. Basic Books Inc. Publishers, New York, 1989.
245 JOHN D. DONAHUE. *THE PRIVATIZATION DECISION: PUBLIC ENDS, PRIVATE MEANS*. Id. P. 10.

relación de autoridad formal, presencia de actores que legitiman su liderazgo mediante elecciones en entorno político democrático. Así, están autorizadas para ejercer actividades no facultadas a entidades privadas, como regular actuaciones, solicitar información, aplicar sanciones, encarcelar personas, etc. Los entes públicos son proclives a presiones políticas y, por lo general, no se orientan por móviles financieros; así, con frecuencia omiten aspectos como rentabilidad, precio y eficiencia.

Existen diversas vertientes sobre la teoría de la privatización, además de la tradicional que enfatiza en contextos históricos y políticos, esquema precursor. Se resaltan tres enfoques contemporáneos: 1) Otorga supremacía al sector privado sobre el sector público. Sobre la base que la empresa privada logra mayor eficiencia, se impulsa la privatización. Considera que los particulares alcanzan resultados loables debido al ánimo de lucro, a los esquemas de exigencias y a los criterios de exigir mínimo desempeño. Desde esta perspectiva, se considera que mientras más entidades privadas estén involucradas en la prestación de servicios públicos, más eficientes y menos costosos serán estos servicios. Con el propósito de validar esta premisa, se examinó el grado de privatización en varias ciudades norteamericanas. *Greene*, inspirado en la *teoría de la elección pública*, concluyó que el mercado competitivo asegura la eficiencia en la producción de bienes y servicios. Argumentó que "la ineficiencia es característica intrínseca de las burocracias municipales, debido a que las estructuras de incentivos estimulan la creación de imperios y la sobreproducción"[246]. 2) Enfoque de privatización revelado por *David Osborne*[247] y denominado por *Donald Kettl* como prescripción de la competencia[248]. Según esta perspectiva, el factor básico de la *eficiencia* no es el sector en que opera la organización, sino el grado de competencia por participación en el mercado, funciones y recursos. El problema de despilfarro e ineficiencia organizativa acontece en ambos sectores y es ocasionado por hábitos que genera el monopolio. 3) Teoría de la privatización del acoplamiento funcional. De acuerdo con esta noción, en ausencia de monopolio, ciertas funciones son desempeñadas con más eficiencia y eficacia por el sector privado, otras por el sector sin ánimo de lucro y otras por el Estado. Las funciones de orden (policía), soberanía (ejército) y justicia (tribunales) son propias del Estado. Las organizaciones sin ánimo de lucro prestan mejor el servicio de atención a grupos vulnerables (infantes, ancianos, juventud, madres indefensas) o embellecimiento u ornamento de ciudades y las empresas privadas sobresalen en proyectos industriales, comerciales y de construcción.

El ejercicio de autoridad podría conducir a situaciones delicadas, arriesgadas y controvertibles. Sirve de ilustración las acciones policíacas que ocasionan pérdidas de vida o actuaciones judiciales que restringen la libertad, ambos considerados derechos fundamentales para el ciudadano. Así, se exige alto grado de responsabilidad y, por consiguiente, debe ser ejecutada directamente por el Estado.

En la labor de atención a grupos vulnerables se propugna por propósitos altruistas, que demanda presencia de individuos motivados, guiados por amor y compasión y, en general, por filantropía, no por interés de beneficios. Las fundaciones sin ánimo de lucro se orientan a estos fines, tienen experiencias en incorporar y movilizar individuos e inspirarles fuerte sentido de misión.

Mediante móviles hacia la eficiencia y la competitividad, las firmas mercantiles o con ánimo de lucro están orientadas a actividades fructíferas, en los procesos de producción y distribución de bienes y servicios obtenidos en sectores primario, secundario y terciario. No se incurre en criterios de sensibilidad, como bondad, condolencia o libertad.

---

246 JEFFREY D. GREENE. "*HOW MUCH PRIVATIZATION: A RESEARCH NOTE EXAMINING THE USE OF PRIVATIZATION BY CITIES IN 1982 Y 1992*" en *POLICY STUDIES JOURNAL*. No. 24. Cornell University, Ithaca, 1996. P. 633 (Pp. 632-640). JEFFREY D. GREENE. *CITIES AND PRIVATIZATION: PROSPECTS FOR THE NEW CENTURY*. Pearson, London, 2001.

247 DAVID OSBORNE Y PETER PLASTRIK. *BANISHING BUREAUCRACY: THE FIVE STRATEGIES FOR REINVENTING GOVERNMENT*. Addison Wesley, Reading, 1997. DAVID OSBORNE Y PETER HUTCHINSON. *THE PRICE OF GOVERNMENT: GETTING THE RESULTS WE NEED IN AN AGE OF PERMANENT FISCAL CRISIS*. Basic Books, New York, 2004.

248 DONALD F. KETTL. *THE GLOBAL PUBLIC MANAGEMENT REVOLUTION: A REPORT ON THE TRANSFORMATION OF GOVERNANCE*. Brookings Institution Press, Washington, 2000. DONALD F. KETTL Y JAMES W. FESLER. *THE POLITICS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS*. Chattan House, Chattan, 1991. DONALD F. KETTL. *SYSTEM UNDER STRESS: HOMELAND SECURITY AND AMERICAN POLITICS*. Congressional Quarterly Press, Washington, 2004. DONALD F. KETTL. "*BULDING LASTING REFORM: ENDURING QUESTIONS, MISSING ANSWERS*" en *INSIDE THE REINVENTION MACHINE: APPRAISING GOVERMENTAL REFORM* de DONALD F. KETTL Y JHON J. DILLUIO. Brookings Institution Press, Washington, 1995. DONALD F. KETTL. *THE TRANSFORMATION OF GOVERMANCE*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002. DONALD F. KETTL. *DEFICIT POLITICS: THE SEARCH FOR BALANCE IN AMERICAN POLITICS*. Longman, Washington, 2003.

Con el enfoque de acoplamiento funcional de privatización, las organizaciones involucradas en formular y ejecutar políticas públicas deben decidir entre producir, delegar o comprar. Al tomar esta decisión, la posición de acoplamiento funcional supone que las políticas públicas deben perseguir móviles distintos a la eficiencia.

El debate sobre las diferencias entre sectores público y privado es usual en la disciplina de la administración pública. A principios del siglo XX, *Wallace Sayre* de la *Universidad de Columbia* expresó: "Las administraciones pública y privada son en esencia semejantes"[249]. A finales de la década de los setenta, *Graham Allison*[250] desarrolló investigación e, identificó similitudes y divergencias.

Luego, *Hal Rainey, Robert Backoff* y *Charles Levine*[251] detectaron similitudes y diferencias de ambos sectores. Desde que esbozaron sus tesis, el enfoque de la sociedad sobre la administración pública se ha orientado a tres áreas: 1) Entorno institucional: Marco normativo, restricciones legales, usos y fuentes de recursos e influencia política. 2) Transacciones en contexto organizacional: Impacto y escrutinio social en actividades del Estado, presentan creciente coerción debido a la posibilidad de usuarios y clientes de elegir y participar en decisiones. 3) Estructuras y procesos internos: Para el Estado son complejos y en circunstancias contradictorios. Comprobaron que administradores públicos tienen baja autonomía y autoridad para tomar decisiones y reducido control sobre sus subalternos. El Estado es más formal y cauteloso y menos innovador que el sector privado. El Estado carece de estímulos económicos y, al disponerlos, no son confiables.

Algunos Estados han suprimido monopolios en ciertos servicios públicos, como aseo público y recolección de basuras, y otros han recortado sus funciones. En el ambiente político ha surgido sentimiento antigubernamental. Número creciente de Estados prestan servicios públicos mediante empresas privadas y las facultan para cobrar tarifas. Así, se originan recursos en forma menos coercitiva que la tributación. Las estructuras y procesos internos se han transformado, porque la acción estatal se ha desreglado, mientras la gestión privada está inmersa en ambiente cada vez más regulado. El Estado ha transferido gran parte de sus funciones a particulares y, a cambio, ha asumido mayor supervisión. Han aumentado los procesos legales sobre empresas privadas, por acusaciones como abuso por posición dominante, persecución laboral y violaciones de derechos civiles u otras normas de salud y seguridad ocupacional. No obstante, las diferencias entre sectores público y privado se mantienen. El Estado sigue siendo único, sus acciones requieren legitimación.

Las entidades sin ánimo de lucro podrían definirse como fundaciones u organismos no gubernativos. En general, son dirigidas por juntas directivas que buscan perpetuarse, al igual que en instituciones con ánimo de lucro. Sin embargo, a diferencia de las empresas privadas, tienden a guiarse por misión altruista y su propiedad y excedentes de ingresos pertenecen a la propia organización y no se distribuyen a sus propietarios. Estas organizaciones generan salarios, prestaciones y bonificaciones e invierten excedentes en infraestructura y dotaciones, que aumentan su estabilidad financiera, seguridad y salarios de sus empleados.

Se puede concluir que las organizaciones públicas, privadas, mixtas y sin ánimo de lucro presentan características diferentes, que deben ser consideradas para diseñar sus estrategias y programas. Así, las funciones del Estado deben estribar en el ejercicio de actividades que las organizaciones privadas no desempeñan de manera adecuada, como regular o gestionar actividades esenciales que no son de interés privado por su bajo grado de rentabilidad.

La regulación afecta cualquier actividad económica y social. *Gaspar Ariño Ortiz* y *Juan Miguel de la*

249 Citado por: GRAHAM ALLISON, JR. "*PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT: ARE THEY FUNDAMENTALLY ALIKE IN ALL UNIMPORTANT RESPECTS?*" en *ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION CURRENT* de LANE FREDRICK. St. Martin's Press, New York, 1982. Ver: *WALLACE* STANLEY *SAYRE* Y HERBERT KAUFMAN. *GOVERNING NEW YORK CITY: POLITICS IN THE METROPOLIS.* Russell Sage Foundation, New York, 1960.

250 GRAHAM ALLISON, JR. "*PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT: ARE THEY FUNDAMENTALLY ALIKE IN ALL UNIMPORTANT RESPECTS?*". Id.

251 HAL RAINEY, ROBERT BACKOFF Y CHARLES LEVINE. "*COMPARING PUBLIC AND PRIVATE ORGANIZATIONS*" en *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*. March-April. American Society for Public Administration, Washington, 1976. Pp. 236-237.

Cuétera Martínez definieron regulación como "conjunto de elementos jurídicos, técnicos y de decisiones, necesarios para mantener un sector de la actividad humana dentro de parámetros determinados"[252]. Es posible diferenciar entre variados tipos de regulación: 1) Civil o institucional: Pretende asegurar en el ámbito social condiciones para lograr libertades individuales, como derecho fundamental del ciudadano. 2) Social o policía administrativa: Propende porque la actividad personal o individual no afecte intereses colectivos o sociales. También, impulsa mayor justicia social. 3) Económica: Busca que las actuaciones de diferentes agentes económicos respeten pautas generales que se impulsan en determinado escenario económico. Procura asegurar armonía y concordia general. Se orienta a evitar conflictos: Impedir imperfecciones del mercado, abusos por posición dominante, asunción indebida de la propiedad (incluso invención), externalidades negativas, etc. En cambio, propulsa: Competitividad, eficiencia, externalidades positivas, democratización de la propiedad, entre otras situaciones favorables.

Autores como *Sendín García*, *Prosser*, *Keeton*, *Graham*, *Cosmo*, entre otros, al referirse al tema de servicios públicos domiciliarios, esbozaron propósitos de la regulación: Evitar monopolios y abusos por posición dominante, impulsar competitividad, asegurar cumplimiento de objetivos precisos establecidos con antelación (corregir deficiencias, evitar impactos nocivos sobre el medio ambiente, resolver dificultades sectoriales, regionales o coyunturales, impulsar el dinamismo, democratizar la propiedad, etc.) y asegurar mayores grados de justicia social[253].

En el mismo sentido, se refirió la *Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*: "Por lo general, la política de regulación de monopolios suele combinar modalidades de regulación estructural (desagregación vertical u horizontal, fusiones, secciones de mercado, promoción de la competencia, etc.) y regulación de la conducta de la firma (control de precios, normas orientadas a prevenir prácticas restrictivas de la competencia, calidad de servicios, preservación del medio ambiente, etc.). Estas dos modalidades dan lugar a criterios diferentes de los sistemas de regulación, cuya naturaleza depende de características del sector, organización empresarial, tecnologías y grado de desarrollo y fallas que presenten los mercados, así como disfunciones del gobierno. Entre otros criterios se mencionan: Protección contra monopolio, con el fin de propiciar equidad distributiva de beneficios y evitar que la posición dominante se traduzca en ineficiencias de la gestión económica; creación de incentivos como estrategia de asignación eficiente de recursos y fomento a la innovación y al cambio tecnológico; disminución de asimetrías de información y estrategias de control contra la apropiación del marco de regulación; promoción de la competencia para fomentar la eficiencia y reducir la carga de regulación"[254].

En esencia, la función de policía es estatal. El propósito del Estado es suministrar reglas y medios para facilitar lo que *Hobbes* denominó 'guerra de todos contra todos'[255]. Sin embargo, los gobiernos contratan mercenarios: Provisión de fuerza de seguridad privada es oficio floreciente en variados países, entes particulares recaudan tributos o cobran cartera estatal, empresas privadas administran prisiones, es posible imaginar funciones judiciales y de policía desempeñadas por entidades privadas. En todo caso, todas estas funciones no se articulan bien a las condiciones del sector privado. La decisión de emplear fuerza y encarcelar individuos debe ser responsabilidad pública. La organización judicial se preocupa por el debido proceso, sacrificando productividad y eficacia en términos de tiempo y esfuerzo. Las justicias criminal y civil no responden a criterios de eficiencia, conciernen a razones de justicia y equidad, valores no perseguidos por entidades privadas.

En efecto, aunque es posible imaginar algunas ejecutorias parciales por el sector privado en materia de

252 GASPAR ARIÑO ORTIZ Y JUAN MIGUEL DE LA CUÉTERA MARTÍNEZ. *LA REGULACIÓN ECONÓMICA*. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2000.

253 MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA. *REGULACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS*. Comares, Madrid, 2003. Pp. 10, ss. WILLIAM LLOYD PROSSER, W. PAGE KEETON, *DAN B. DOBBS, ROBERT E. KEETON* Y *DAVID G. OWEN. PROSSER AND KEETON ON THE LAW OF TORTS*. West Group, St. Paul, 1984. COSMO GRAHAM Y TONY PROSSER. *PRIVATIZING PUBLIC ENTERPRISES: CONSTITUTIONS, THE STATE AND REGULATIONS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE*. Oxford University Press, New York, 1991.

254 COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO B*ÁSICO. EL ESTADO DEL ARTE DE LA REGULACIÓN EN EL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN COLOMBIA*. CRA, Bogotá, 2001. P. 95, s.

255 THOMAS HOBBES. *LEVIATHAN O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPUBLICA ECLESIASTICA Y CIVIL*. Sarpe, Madrid, 1983. THOMAS HOBBES. *TRATADO SOBRE EL CIUDADANO*. Instituto de Estudios Políticos, U. Central de Venezuela, Caracas, 1966. GEORGE H. SABINE. *A HISTORY OF POLITICAL THEORY*. Holt, Rinehart & Winston, New York, 1961.

justicia, seguridad, defensa y orden, estas son funciones que requieren grados extremos de responsabilidad pública y se acoplan mejor a las características del Estado. La regulación es variante de la función policiva, que el Estado desempeña mejor.

De otra parte, el sector privado participa de manera crucial en la regulación. El uso del seguro privado constituye método de autorregulación según *Cohen* y *Kamineiecki*[256]. Las compañías de seguros se niegan a amparar riesgos, a menos que profesional certificado inspeccione las instalaciones.

En general, las empresas no se preocupan por limitar riesgos o asegurar sus bienes. Su principal preocupación es la repercusión por el incumplimiento de la ley, que conduce a tomar el seguro. Cuando el riesgo es demasiado grande, el sector privado es incapaz de ejercer función policíaca.

Problema esencial en la regulación es la presencia de asimetría en la información entre órganos reguladores y agentes regulados, dado que estos últimos manejan sus acontecimientos, cifras financieras y condiciones administrativas, técnicas y de gestión, que son de su propia potestad, y con frecuencia se escapan del control certero. Bajo esta circunstancia, la regulación es imperfecta e insuficiente. La forma de reducir problemas de asimetría en la información es recurrir a sistemas de información endógena, a través de otras entidades del Estado, mas requiere ingentes esfuerzos, inversión, coordinación, e información exógena, generada a través de estadísticas privadas, proporcionada por gremios, organismos técnicos, medios de comunicación, colaterales en los negocios, entre otros actores.

Surge preocupación sobre sistemas para financiar prestación de servicios esenciales a la población que no dispone condiciones económicas para sufragarlo. En la práctica, generalmente, se ejerce a través del Estado, que provee directamente bienes y servicios, otorga asistencias sociales o impulsa subsidios cruzados. También recurre a programas mancomunados con entidades sin ánimo de lucro.

Algunas empresas privadas con ánimo de lucro han incursionado en servicios de beneficencia, no obstante que esta área funcional se resiste a ser privatizada. Sin embargo, a medida que aumentan presiones por déficit fiscal, las empresas privadas han empezado a competir en esta actividad y a forzar a organizaciones sin ánimo de lucro a utilizar métodos de gestión semejantes a las comerciales[257].

Las organizaciones sin ánimo de lucro pueden competir con burocracias estatales. Se reconoce su habilidad para reclutar personal motivado por la misión, que no exige alta remuneración. Empero, no hay muchas empresas privadas que presten servicios sociales, porque no subsidian al cliente y por los efectos ante la opinión pública de obtener ganancias con la pobreza. La privatización de estos programas, por lo general, se ejerce mediante contratos con organizaciones sin ánimo de lucro.

Hay diferencia entre programas que los clientes pueden pagar y los que no logran sufragar, se ilustra con la educación. Se imputan tributos a contribuyentes que no tienen hijos en edad escolar y a quienes envían sus hijos a escuelas privadas. Algunos estudiantes de escuelas públicas provienen de familias pobres que no pagan impuestos o sus gravámenes no cubren el costo total de la instrucción. La educación pública podría concebirse como inversión social, que cumple propósitos de políticas públicas para el desarrollo económico. Desde este punto de vista, debe poseer ámbito universal, todo el que esté interesado debe acceder al servicio y el que no participa es porque no quiere. También es cierto, que la enseñanza privada desempeña la misma función, pero admite exclusión, solo acceden quienes pagan las tarifas exigidas, que cubren costos y beneficios. No es clara la posibilidad de regular colegios privados para exigir diversidad, pero es posible impulsar el cumplimiento de normas de aprendizaje acorde con parámetros estipulados por el Estado. Aun cuando se puede lograr que escuelas privadas desempeñen funciones de integración y socialización, análogas a las practicadas por la educación pública, no ejercen el cometido simbólico que cumplen las escuelas públicas. Es posible juzgar a la educación pública como expresión de valores de la sociedad e instrumento del sistema político democrático.

256 STEVEN COHEN Y SHELDON KAMINEIECKI. *ENVIRONMENTAL REGULATION THROUGH STRATEGIC PLANNING*. Westview Press, Boulder, 1991.

257 WILLIAM P. RYAN. "*THE NEW LANDSCAPE FOR NONPROFITS*" en HARVARD BUSINESS REVIEW. Vol. 7, No. 1, Reprint 99108. January-February. University Harvard, Cambridge, 1999. Pp. 127-136. Disponible en: [http://dpa.typepad.com]

Análogo análisis podría efectuarse en actividades como salud, agua potable, saneamiento básico, vivienda o atención a grupos vulnerables. La salubridad, por ejemplo, nadie niega su carácter de derecho fundamental. Es indispensable que todo ser humano la resuelva satisfactoriamente. Si los particulares lo asumen, se corre riesgo que muchos pobres queden desprovistos de este vital servicio. Es indispensable que el Estado participe para asegurar que grupos marginados sean atendidos. Si se pretende su privatización debe pensarse en fundaciones sin ánimo de lucro. Existe el peligro de generar carencias en la prestación del servicio.

Para la disciplina de la administración pública aspectos como estructura organizativa, proceso funcional y gestión del talento humano son esenciales para direccionar los resultados del proceso económico. Así, la decisión de *privatizar* depende de circunstancias específicas que acompañan el entorno, teniendo crucial relevancia la estrategia organizacional.

John Donahue propuso la *teoría del principal-agente* para determinar los factores que inciden en las decisiones de producir, comprar, alquilar o contratar externamente. Según esta teoría, el principal celebra contrato con el agente, con el propósito de ejercer las actividades confiadas, estipuladas en el pacto y estimadas indispensables para lograr el resultado deseado por el principal. La contratación presenta dos problemas cardinales: 1. Selección adversa: Elegir al contratista equivocado, que no logre los resultados deseados, y 2. Riesgo moral: No es posible observar el comportamiento permanente del agente, incluso la posible contingencia que la organización competente evada sus responsabilidades y desvíe recursos a otras labores o al simple lucro. *Donahue* advirtió: "La tendencia relativa a emplear personas en lugar de hacer contratos externos se incrementa cuanto más incierta es la tarea en cuestión y más susceptible de revisión, cuanto más difícil es medir el valor de la producción, cuanto más perjudicial es la sustitución de agentes en medio del proceso y cuanto más conoce el principal los medios adecuados para realizar su tarea. A la inversa, los contratos con proveedores externos son más atractivos cuanto más precisamente se pueden especificar los requerimientos esenciales por anticipado, cuanto más se interesan los principales por los fines que por los medios, cuanto más difícil es controlar el cumplimiento estricto de las instrucciones (o más expedito medir los resultados) y cuanto más fácil es sustituir a agentes incompetentes o poco confiables"[258].

Donahue señaló dificultades en la decisión de privatizar. Entre otros, el contexto del modelo principal-agente deja por fuera aspectos como recursos públicos destinados a propósitos de equidad, justicia, orden, participación comunitaria, entre otros. La educación pública, con amplios objetivos de equidad, sirve de ilustración. Podría ser oportuno privatizar escuelas estatales para eliminar monopolios con inadecuado desempeño, pero sacrifica su papel social. La experiencia de incorporar personas de condiciones económicas y sociales diferentes podría ser benéfica para colectivos que otorgan significado a méritos y movilidad social. Incluso, la escuela privada que posee programas de becas no educa por igual a ricos y pobres por razones de derechos fundamentales, sino que brinda oportunidades como acto de altruismo. Ejemplo de principal que le interesa más medios que fines.

Se otorga relevancia al amplio conjunto de interrelaciones que involucra a los integrantes de la sociedad. Se resaltan conductas como ética gubernamental, acciones colectivas, armonización social, sacrificio mancomunado, participación comunitaria o control social y relaciones intergubernamentales. Se concilia con los alcances de la *teoría principal-agente*, puesto que las instituciones públicas y la comunidad son actores que desempeñan roles de principal y agente. Cometidos que no pueden contratarse externamente, porque las decisiones y ejecutorias de políticas públicas constituyen parte integral de las competencias, planes y programas estatales.

La decisión de privatizar depende del entorno social y de los valores relevantes para la comunidad. Es difícil que empresas privadas presten de manera satisfactoria algunos servicios, como defensa, seguridad, orden y justicia, temas sensibles para la soberanía nacional. Otros, como educación, salud y vivienda social podrían ser provistos por instituciones privadas, pero dado su carácter de derecho fundamental

258 JOHN D. DONAHUE. *THE PRIVATIZATION DECISION: PUBLIC ENDS, PRIVATE MEANS.* Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1989.

no se deben privatizar. En el marco estratégico de decisiones de privatizar se deben considerar aspectos históricos, idiosincrasia, costumbres, entre otros factores del contexto social, relacionados con fines y medios en el diseño del programa.

Los programas de privatización deben ser planificados, disponer claridad sobre experiencias, objetivos, instrumentos, estrategias, prioridades, procedimientos, responsables, métodos, cronogramas, limitaciones, acciones, recursos disponibles, beneficios, costos, impacto social, que deben apoyarse en soportes coherentes (diagnósticos, estudios, marco normativo, evaluaciones, proyecciones). Dada su primacía, debe ubicarse como programa crucial de la gestión pública. Sobre el particular, *Cohen* y *Eimicke* afirmaron: "La estrategia intenta definir los recursos que se utilizarán para pagar actividades específicas que buscan lograr los objetivos específicos. La formulación de la estrategia empieza con identificar objetivos y definir métodos para alcanzar esos objetivos. Luego, se jerarquizan esos objetivos y actividades para que se adapten a la restricción de recursos. Cada elemento de la estrategia (objetivos, actividades y recursos) está condicionado por variables políticas, sociales, económicas y ambientales. Los objetivos y actividades de las organizaciones públicas están condicionados por la autoridad formal atribuida por estatutos"[259].

El diseño estratégico exige conciliar medios con fines, cumplir principios: Economía (minimizar costos), eficiencia (mejor asignación de recursos disponibles posible) y eficacia (lograr objetivos propuestos) y consultar el contexto fiscal, político, social, cultural, ecológico y económico en el que se actúa. Es importante disponer de esquema básico que oriente el proceso de privatización, que podría organizarse en forma de cuestionario, para ser respondido por agentes estatales responsables de la decisión de privatizar. Entre otros aspectos, debe incluir interrogantes sobre: Estrategias, objetivos, restricciones, riesgos, acciones, efectos, responsables, fortalezas, debilidades, amenazas, oportunidades, recursos, costos, capacidad para cumplir compromisos, información disponible, mercado, resultados, productos, prioridades.

En la toma de decisiones para privatizar se han incorporado novedosos elementos en la experiencia de diversos países, que han surgido como exigencias de los funcionarios públicos para evitar excesos en estas políticas. Así, se han impulsado justificaciones financieras racionales y compromisos para mantener esquemas para la prestación directa de los servicios públicos. También, se ha avanzado en análisis sobre la traslación de funciones estatales a entidades privadas con o sin ánimo de lucro. Todos estos aspectos son de gran relevancia para la toma de decisiones de los administradores públicos frente a los procesos de privatización.

El proceso de acople funcional exige que los responsables de las decisiones respondan diversos interrogantes fundamentales y, luego, utilicen su juicio y experiencia para tomar decisiones. Es esencial que los gestores públicos rechacen los supuestos sesgados en la toma de decisiones. Es menester reunir la mayor información posible sobre las operaciones y entender de forma cabal el contexto político y social antes de tomar la decisión de producir o comprar.

G. CONCEPCIÓN DEL BANCO MUNDIAL SOBRE PRIVATIZACIÓN

Es de gran trascendencia estudiar los argumentos promovidos por el *Banco Mundial* para impulsar la privatización. Sus propuestas han sido calificadas esenciales y se han convertido en tema obligado de análisis al incursionar al estudio de la privatización. A continuación se abordan los principales conceptos expuestos en su documento clásico "*Privatización: La lección de las experiencias de países*"[260].

El *Banco Mundial* destacó como finalidades esenciales de la privatización el crecimiento económico y la disminución de los grados de pobreza. Estimó que si el sector privado es eficiente contribuye a dichos

259 STEVEN COHEN Y WILLIAM EIMICKE. *THE NEW EFFECTIVE PUBLIC MANAGER*. Jossey Bass Publishers, San Francisco 1995. STEVEN COHEN Y WILLIAM EIMICKE. *TOOLS FOR INNOVATORS*. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1998.

260 THE WORLD BANK. *REFORM OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT: THE LESSONS OF EXPERIENCE* en *POLICY RESEARCH PAPER*. No. 18. Country Economics Department, World Bank, Washington, 1991.

logros. Sugirió que el medio para impulsar la actividad particular es privatizar; política que consideró complementaria y no sustitutiva, dado que lo más importante para fomentar la actividad privada es el surgimiento de novedosos negocios. Argumentó que si la privatización es ejercida satisfactoriamente, promueve la eficiencia, estimula la inversión, genera empleo productivo y origina recursos al sector público para ser invertidos en programas de seguridad social e infraestructura económica.

El *Banco Mundial* manifestó que desde la década de los años setenta del siglo XX diferentes países han optado por programas dirigidos a mejorar el desempeño de las entidades estatales, mediante acciones como reducir y eliminar las protecciones y los tratamientos favorables, propulsar la competencia interna y externa, abolir el fácil acceso a los créditos presupuestales y del sistema financiero, evitar injerencias políticas, excluir objetivos no comerciales, instaurar programas de planificación, incorporar esquemas de evaluación y seguimiento de la gestión y del funcionamiento, entre otros. Reveló su participación activa en la promoción de estas reformas, para arrojar, en su sentir, resultados positivos. No obstante, la experiencia demostró dificultades.

Según el *Banco Mundial* se recurre a la privatización para impulsar dinamismo al sector privado, aumentar eficiencia, distribuir la propiedad con equidad, democratizar las empresas, propulsar modernidad, rehabilitar al sector público, generar saneamiento fiscal, reducir cargas administrativas al Estado, afianzar a los mercados de capitales, mejorar imagen del gobierno, incitar economías de mercado (países socialistas), etc.

Afirmó que los Estados crearon empresas para reemplazar entidades privadas débiles, originar inversión, acumular capitales, estimular la competencia privada, impulsar la tecnología, generar empleos y producir bienes esenciales a costos bajos. Manifestó que algunas empresas estatales han presentado buen desempeño en términos de productividad y rentabilidad, pero muchas han incurrido en resultados financieros negativos, alto endeudamiento, ineficiencias y amplia carga para el presupuesto público, por reiterados subsidios y créditos estatales recibidos. También sugirió que los buenos resultados no se sostienen por mucho tiempo.

Denunció la existencia de pobreza en el funcionamiento de empresas estatales, debido a exceso de protección estatal y alta participación de propósitos no comerciales, como creación de empleo, seguridad social y desarrollo regional, que inciden en negativa gestión. Además, consideró que las regulaciones del Estado actúan para bloquear la acción privada, en actividades donde es posible la competencia.

Con base en experiencias empíricas, reveló el *Banco Mundial* que hay mayor probabilidad de eficiencia en empresas privadas que en entidades públicas, porque poseen mayor punto medio en el desempeño económico - financiero.

Resaltó algunos corolarios derivados del mundo real: Existen resultados que indican mayor grado de eficiencia en las empresas particulares frente a las públicas. El proceso de privatización es simple y puede ejercerse para diferentes tipos de países, diversos sectores económicos y variados tamaño de empresas. Se conocen múltiples vivencias. Para lograr éxito se deben trazar claros objetivos y estrategias, identificar políticas, procesos y métodos adecuados y corregir secuelas nocivas.

Expresó que las políticas de privatización han provocado problemas: Dificultad técnica, administrativa y política en su aplicación práctica, deficiente grado de ejecución por ser ambiciosas y complejas y han originado traumas por su ardua coordinación y la proclividad a cambios frecuentes.

Con antelación a la decisión de privatizar deben evaluarse las estructuras de costos y examinar el comportamiento histórico de las empresas públicas. Debe perseguirse que los nuevos propietarios incrementen la eficiencia y la eficacia, reduzcan la demanda de estímulos estatales y aseguren mayor competitividad.

Algunos Estados otorgan prioridad a enajenar empresas pequeñas y medianas de sectores competitivos, porque el proceso es más simple y rápido, requiere pocas reformas, presenta mínimo riesgo, impulsa la inversión interna, incrementa la confianza y ayuda a preparar el camino para vender entidades de gran tamaño y complejas.

Justifica su gestión en el papel de asistir a los prestatarios para mejorar el desempeño de las empresas públicas sin ceder la propiedad. Consideró que el cambio de actitud de algunos gobiernos, aunado a dificultades de sostener empresas públicas ha generado condiciones para impulsar el proceso de privatización como programa de ajuste, mediante: "Preparación del ambiente y coordinando políticas para impulsar eficiencia, producción y empleo, mejorar margen de rentabilidad, incrementar bienestar económico a largo plazo, facilitar recursos mediante otorgamiento de créditos, clasificar candidatos, desarrollar estructuras de supervisión institucional, proponer reestructuración administrativa y financiera antes de la venta, crear fondos y mecanismos para el pago de obligaciones, lograr asistencia técnica para regular monopolios privados y construir sistema de seguridad social"[261].

Aun cuando consideró que la experiencia ha sido positiva, reconoce dificultades como insuficiencia de créditos, debilidad para fiscalizar transacciones, complicaciones en negociación con trabajadores, existencia de mecanismos que limitan la enajenación y presencia de contratos injustos y ventas precipitadas.

Además de la acción directa del *Banco Mundial*, ha tenido presencia con la *Corporación Internacional para la Financiación* (*IFC*) y la *Agencia Multilateral de Garantías para la Inversión* (*MIGA*). El concurso de *IFC* es proporcionar recursos y otorgar asesorías a países. El papel de *MIGA* ha sido afianzar la confianza de inversionistas, fomentar la inversión extranjera en países en desarrollo, proporcionar respaldo a inversionistas contra riesgos no comerciales, como conflictos, guerras civiles, crisis, disturbios, transferencia de dinero, etc.

Según el *Banco Mundial* los beneficios han sido numerosos, al mejorar: Bienestar doméstico, competitividad, productividad, inversión, satisfacción al consumidor, rentabilidad, costos, diversificación de productos, crecimiento, ingresos del Estado, disminución del peso fiscal (menores subsidios y créditos, que redundan en descenso de cargas tributarias), entre otros.

Discurre que los logros han sido enormes desde el punto de vista del bienestar económico. Sobre muestra de doce casos considerados, diez exhibieron mejoría en bienestar doméstico; siete aumentaron productividad, los cinco restantes la mantuvieron; los trabajadores conservaron su situación, en tres casos mejoraron, y los usuarios se beneficiaron o no empeoraron en nueve de doce casos.

En relación con el desempeño empresarial, manifestó que las firmas privatizadas estas tienden a mejorar resultados financieros y administrativos, mayor grado de autonomía (menor injerencia política), aumentar la inversión y reducir los costos. En estudio con muestra de 41 firmas privatizadas, estas exhibieron mejoras en retorno de ventas, eficiencia interna y estructura de capital. Estipuló que los procesos de privatización han permitido liquidar firmas no viables para la venta, que subsistían por protección estatal, y aumentó competitividad, progreso tecnológico y autonomía operacional que, aunados a la efectiva estructura reguladora, fueron esenciales para generar ganancias.

Referente al impacto fiscal estimó resultados plausibles. En la mayoría de casos los ingresos originados han sido significativos. Sin embargo, algunos casos no son favorables: Contratos exiguos a altos costos, debido a los elevados grados de endeudamiento, la cancelación de derechos de transacciones y los tributos no sufragados.

Relativo al bienestar de los consumidores, el *Banco Mundial* dictaminó que con la privatización mejoró la calidad y la disponibilidad de productos y servicios. No obstante, en algunos eventos aumentaron los precios y se generaron críticas por abusos, como por ejemplo, el transporte aéreo y las telecomunicaciones en *Argentina*, que merecieron reformar los esquemas de regulación y la selección de ofertas para garantizar tarifas más accesibles.

Esbozó que los requisitos para asegurar el éxito en el proceso de privatización son políticas coherentes, condiciones macroeconómicas favorables, consenso público y transparencia. Argumentó que la

261THE WORLD BANK. *REFORM OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT: THE LESSONS OF EXPERIENCE* en *POLICY RESEARCH PAPER*. No. 18. Country Economics Department, World Bank, Washington, 1991. P. 13.

privatización ha demostrado ser más efectiva si forma parte del programa macroeconómico, que asegure eficiencia y eficacia. La transferencia de propiedad beneficia a inversionistas que mejoren funcionamiento y gestión de empresas, reduzcan costos y otorguen atención a necesidades, preferencias y gustos de usuario y clientes.

Según el *Banco Mundial*, hay tres factores que deben considerarse para lograr el éxito en el proceso: 1) Naturaleza del mercado: La competitividad de mercados asegura resaltados benéficos y más veloces; sin embargo, en cualquier escenario es conveniente, porque disminuye subsidios e incentivos fiscales, que desajustan las finanzas públicas. 2) Condiciones económicas: La privatización logra mejores resultados en entornos planificados, que incorporen planes y programas de desarrollo económico y social estructurados, políticas macroeconómicas de largo plazo fehacientes, evaluación periódica del cumplimiento de políticas y objetivos trazados y entorno que asegure mercados favorables. 3) Capacidad de regulación: En economías no competitivas es indispensable ejercer regulación razonable, con propósitos de proteger a consumidores y usuarios.

La estructura legal es importante para el éxito de la privatización. Las normas jurídicas deben ser diáfanas y simples, propender por la defensa de los derechos de propiedad, favorecer la libre empresa, modificar tratamientos discriminatorios en favor de empresas estatales, garantizar el proceso de privatización y las libertades económicas e impulsar la competitividad y la eficiencia. Deben evitarse efectos nocivos de experiencias anteriores, como concentración de ventas en condiciones no competitivas, mercados protegidos, favorecimientos, concesiones, entre otros.

Según el *Banco Mundial*, la venta de empresas estatales en sectores competitivos es más expedita para producir beneficios económicos, pero las transacciones requieren transparencia y se deben evitar regulaciones inadecuadas. En países con condiciones desfavorables (sector privado pequeño, mercado de capitales poco avanzados y limitado interés de inversión extranjera) el proceso es complicado, así exista competencia; pero las ganancias son potenciales son buenas en comparación con pérdidas operacionales de empresas públicas.

La enajenación de empresas en sectores no competitivos, ejemplo monopolios naturales, presenta mayores dificultades y requiere certeras políticas reguladoras, separar activos competitivos, eliminar barreras a entradas, establecer régimen de tarifas y disponer objetivos para minimizar costos y supervisar procesos. En países con políticas de mercado desfavorables e intereses limitados hacia el sector privado hacen difícil privatizar los monopolios naturales. En *Colombia* se ha impulsado esquema de regulación para promover competencias entre sector público y privado.

Desde óptica crítica, es posible hacer las siguientes observaciones: 1) Si los países industrializados son los que más presencia estatal han presentado en el contexto mundial, podría concluirse que la acción estatal es importante para asegurar el crecimiento. 2) Para realizar evaluación sobre el comportamiento de empresas estatales privatizadas, el *Banco Mundial* tomó muestra que no es representativa, proporción muy pequeña sobre el total, y sus conclusiones se generalizaron. Siendo realistas, se presentan dudas sobre la veracidad de sus consideraciones. 3) Los resultados no son concluyentes, puesto que en algunas observaciones e indicadores se encuentran circunstancias de estancamiento o desmejoras en el proceso. 4) Además, es difícil generalizar, dado que cada caso debe observarse como experiencia particular.

H. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE ENAJENACIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

El propósito de abordar el tema jurídico en la enajenación de la propiedad estatal pretende dilucidar incertidumbres surgidas por la complejidad y ambigüedad del tema e intenta realizar esfuerzos por organizar el marco normativo en el contexto colombiano, por demás dispendioso. Además, se procura por orientar al estudioso en sus análisis e interpretaciones, intentando recurrir a esquema de índole académico e investigativo simple y sencillo, ubicado en el marco institucional colombiano. Se desplegarán los

siguientes tópicos: Desarrollo jurídico, propiedad estatal, liquidación de entidades públicas, enajenación de empresas públicas financieras y no financieras y cesión de bienes de entidades financieras públicas activas.

1. MARCO JURÍDICO

Al revisar las connotaciones jurídicas del proceso de cesión de la actividad a cargo del Estado a los particulares se aprecian diferentes temas objetos de análisis o evaluación, entre ellos se resaltan: Persona jurídica estatal, bienes del Estado, principios rectores en la transmisión de la propiedad estatal y complejidad temática y jurídica.

1.1 PERSONA JURÍDICA ESTATAL

Desde el punto de vista etimológico, persona proviene del latín *per-sonus*, vocablo compuesto, *per* significa excelencia y *sonus* expresa sonido, porque las personas generan ruido excesivo. La palabra persona simbolizó mascara, entendida como careta que usan los actores en escena, referente al hombre como actor en la vida social. Luego, se usó para designar al sujeto de derecho. La capacidad jurídica es la facultad que dispone la persona para ser titular de relaciones jurídicas, es decir, para ser sujeto de derechos y obligaciones, se denomina personalidad. Los *romanos* consideraban que las personas naturales surgían con el nacimiento, en el momento que la criatura se separaba del vientre materno, mientras que las personas legales, jurídicas o morales nacen con su reconocimiento legal. La persona jurídica o *universitati* surge de prerrogativas de la persona natural, consistente en régimen especial que proporciona capacidad jurídica para suplir ausencia material, es resultado de la ficción legal. La *universitati* consiste en conjunto de bienes, que mediante abstracción se constituye en un solo cuerpo, *Corpus*, que otorga titularidad de derechos y obligaciones. Las *XII Tablas* facultaron a los socios proferir estatutos si no eran contrarios a la ley y al orden público. Las *universitatis* constituyen instituciones intermedias entre el individuo y el *Estado*. *Justiniano* en su *Corpus Civile* las clasificó en: *Universitatis personae* o fundaciones y *universitatis rerum* o corporaciones[262].

El marco jurídico colombiano define *persona* como individuo de la especie humana, independiente de su edad, sexo, especie (raza) o condición[263]. Existen atributos de la personalidad física, que son cualidades o propiedades que distinguen a los seres humanos. Fundamentalmente son: Nombres y apellidos, domicilio, estado civil, capacidad, nacionalidad, patrimonio. Las personas se clasifican acorde con las categorías de: Naturales y jurídicas[264]. La existencia legal de la persona natural inicia al nacer, al separarse de la madre[265] y la extinción legal del ser humano finaliza con el fallecimiento, que ocasiona la pérdida del atributo de sujeto de derecho[266].

La persona jurídica es concebida ente ficticio, capaz de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representada judicial y extrajudicialmente[267]. Se clasifica en: 1) Persona jurídica de derecho público: Surge de la decisión del gobierno; se constituye con recursos públicos y su propósito es prestar servicios públicos y realizar ciertas acciones económicas; es creada mediante ley; se administra y gobierna mediante órganos públicos y estatales; se orienta por el derecho público. 2) Persona jurídica de derecho privado: Nace de la iniciativa particular, se crea con fondos privados y con propósitos de rentabilidad; se rige por el derecho civil. 3) Persona jurídica de derecho mixta: Emerge con aportes de capital estatal y privado, ejerce gestión híbrida, estatal y particular, y se constituye mediante iniciativa conjunta pública y privada; se someterse al derecho público y privado.

---

262 EUGÈNE PETIT. *TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO*. Abogados asociados, Buenos Aires, 1910.
263 *Código Civil*, *artículo 74*.
264 *Código Civil, artículo 73*. También existe la diferenciación de domiciliados y transeúntes, acorde con el *artículo 75* del *Código Civil.*
265 *Código Civil, artículo 90.*
266*Código Civil, artículo 94,* derogado por el *artículo 9 de Ley 57 de 1887.*
267 *Código Civil, artículo 633.*

Según el *Código Civil colombiano*[268], las personas jurídicas de derecho privado se clasifican en corporaciones o asociaciones y fundaciones de beneficencia pública. Para el nacimiento de persona jurídica se requiere: Negocio jurídico de constitución, consistente en conjunto de declaraciones de voluntad de los asociados, acto colectivo o acuerdo (particulares) y aprobación gubernativa del negocio colectivo (estatal).

Las corporaciones o asociaciones son colectividad de personas humanas, que se unen para ejecutar objeto común y la voluntad es decisiva para su ulterior existencia y actividad. Las fundaciones o instituciones de utilidad común, son agrupaciones dirigidas a destinar determinado capital de asegurar propósitos de interés general fomentado por sus promotores. La fundación es independiente del grupo de personas físicas, en el sentido que las personas encargadas de dirigirlas por lo general no la crearon.

Ciertas personas jurídicas tienen existencia indeterminada, como las entidades relativas al derecho público. Para las sociedades de derecho privado es necesario diferenciar entre dos eventos: Cese de la personalidad o disolución y extinción del patrimonio social o liquidación.

La disolución de corporaciones se genera por variadas causales: a) Acuerdo colectivo, decisión mayoritaria en asamblea general de socios[269]; b) vencimiento del término, acorde con sus estatutos[270]; c) realización del objetivo social o, en su defecto, imposibilidad de realizarlo o continuarlo[271]; d) reducción o aumento del número de asociados[272]; e) muerte, retiro o renuncia de uno o varios socios[273]; f) para la empresa unipersonal, además de las anteriores causales, cuando las pérdidas reducen el capital en proporción igual o superior al 50%[274]. La disolución de fundaciones se genera por destrucción de bienes destinados a su manutención[275].

Para la liquidación de bienes sociales, se nombra uno o varios agentes liquidadores, que deben cumplir las funciones de: Construir el inventario de la entidad (relación de activos, pasivo y patrimonio) y determinar distribución del capital social acorde con la alícuota (participación o aporte) y los estatutos[276].

Según la *Carta Política* la organización del Estado incorpora diferentes entidades públicas: Básicas (Nación, departamentos, distritos y municipios) y especiales (regiones, provincias, localidades, comunas, corregimientos municipales y departamentales, veredas, áreas metropolitanas y resguardos indígenas[277]). La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios se conforman por el sector centralizado y la esfera descentralizada, este último incluye entes adscritos y vinculados (disponen personería jurídica); además, existen entidades con régimen especial.

En el derecho comercial las sociedades son personas jurídicas. Se definen como comerciales para efectos legales y se conforman para ejecutar actos mercantiles, se constituyen como empresas. Si la empresa social comprende actos mercantiles y también actos que no tengan esa calidad, la sociedad se concibe como comercial. Las sociedades que no contemplen en su objeto social actos mercantiles, serán civiles[278]. El *Código de Comercio*, *artículo 98*, estipuló: "Por el contrato de sociedad dos o más personas se obligan a hacer aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí los beneficios obtenidos en la empresa o actividad social… La sociedad constituida legalmente, forma persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados".

Según el *Código de Comercio* las sociedades se clasifican en: 1) Sociedades de personas, en las que sus socios responden hasta con sus propios recursos por la sociedad; se incluyen las sociedades

268 *Código Civil, artículo 633.*
269 *Código de Comercio, artículo 218, numeral 6.*
270 *Código de Comercio, artículo 218, numeral 1.*
271 *Código de Comercio, artículo 218, numeral 2.*
272 *Código de Comercio, artículo 218, numerales 3, 5, 7, 8.*
273 *Código de Comercio, artículo 319, Código Civil, artículo 648, Ley 153, artículo 8.*
274 *Ley 222 de 1995.*
275 *Código Civil, artículo 652.*
276 *Código de Comercio, artículos 225 a 259.*
277 También, en el ámbito territorial es posible constituir figuras especiales, como: Asociación de departamentos y asociación de municipios.
278 *Ley 222 de 1995, artículo 1.*

de responsabilidad limitada, colectiva, en comandita simple y de hecho con carácter de personas. 2) Sociedades de capital, en las que sus socios solo responden con sus aportes, hacen parte de ellas la sociedad anónima, en comandita por acciones y de hecho de índole de capital.

1.2 BIENES DEL ESTADO

Las cosas son apropiables si son susceptibles de ser de propiedad particular, es decir, ejercer dominio o posesión; *contrario sensu*, adquieren el carácter de inapropiables si no pertenecen a alguno en particular, no son susceptibles de dominio privado y su uso es común a todos, como aguas que corren por cauces naturales, aire, playas, luz del sol, el alta mar, entre otros. Análisis especial merecen los bienes denominados baldíos[279], vacantes[280] y mostrencos[281].

Los bienes de dominio público pertenecen al Estado y están regidos por normas del derecho público, ejemplo de ellos son: Calles, caminos, puentes, plazas, parques, playas, ríos, lagos, zonas verdes, entre otros. Se caracterizan por no ser objeto del principio de exclusión y según el *artículo 674* del *Código de Comercio* se denominan bienes de uso público. El derecho de uso fue regulado por el *artículo 678* del *Código de Comercio*, que esbozó: "El uso y goce para el tránsito, riego, navegación y cualquier otro objeto lícito, corresponden a los particulares en calles, plazas, puentes, caminos públicos, ríos, lagos y todos los bienes de la Nación de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este código y demás que sobre la materia contengan las leyes". En este sentido, el *Código de Comercio* autorizó a la autoridad competente para otorgar permisos[282], concesiones[283] y franquicias a asociaciones[284] de particulares para usufructuarlos. Sus características son: Su uso no tiene contenido patrimonial, no se permite logros de frutos civiles o comerciales y naturales, la ley puede limitar su utilización, no pueden enajenarse, están por fuera del comercio, no son gravables, embargables, prescriptibles y alienables, se prohíbe la ocupación y construcción privada y no es posible aducir pérdida de derechos adquiridos[285]. Los bienes de dominio público se suelen clasificar en: Terrestres[286], fluviales y lacustres[287], aéreos[288] y marítimos[289].

Presentan diferencias con los bienes fiscales, que también son de propiedad estatal y gozan de las garantías de la propiedad privada[290], excluye del uso a gran parte de los ciudadanos, se incluyen: Aeropuertos, centrales de correo, escuelas, hospitales, palacios de justicia, cárceles, comandos de policía, terminales de buses o trenes, entre otros. Sobre los bienes de dominio público, el Estado ejerce supervisión o control, con el propósito de asegurar su buen uso por la comunidad y consolidar la armonía en la sociedad. Sobre los bienes fiscales el Estado asegura el derecho de uso, frutos y abusos, por ello se permite su enajenación a particulares o que terceros puedan explotarlos de forma económica a cambio de contraprestación y son objeto del derecho de propiedad que regula el derecho civil; se estudiarán en próximas secciones. Son proclives de enajenación, garantía (hipoteca o prenda) y embargo, forman parte del patrimonio del Estado y son imprescriptibles[291]. Entre los bienes fiscales se incluyen: Acciones, títulos, valores,

279 Según la *Ley 200 de 1936, artículos 1*, *2* y *3*, baldíos son predios rústicos situados en el territorio nacional, no explotados económicamente por el propietario o poseedor y no reservados o utilizados por el Estado para uso público. Se presume que no son baldíos y, por tanto, aptos para ejercer la propiedad privada, los fundos poseídos por particulares y explotados económicamente mediante plantíos, actividad pecuaria, sementeras u otra actividades con significación económica.

280 Acorde con los *artículos 706* y *762* del *Código Civil*, vacantes son bienes inmuebles localizados en el territorio nacional sin dueño aparente o conocido. El *artículos 66* de la *Ley 75 de 1968* otorgó su propiedad al *Instituto de Bienestar Familiar*.

281 Los *artículos 706* y *707* del *Código Civil* definieron los bienes mostrencos como los bienes muebles ubicados en el territorio nacional sin dueño aparente o conocido. El *artículos 66* de la *Ley 75 de 1968* le otorgó su pertenencia al *Instituto de Bienestar Familiar*.

282 *Artículos 679* y *682* del *Código Civil*.

283 *Artículo 682* del *Código Civil*.

284 *Artículos 103* y *161* del *Decreto 2811 de 1974*, *Código de Recursos Naturales*.

285 *Artículos 665* a *870*, *1163*, *2488* y *2518* a *2520* del *Código Civil*.

286 *Artículos 676, 682, 1007 y 2520* del *Código Civil*. *Artículos167* a *170* del *Decreto 1333 de 1986*, *Código de Régimen Municipal*.

287 *Artículo 677* del *Código Civil*. *Artículos 4, 6, 50, 53, 54, 55, 56, 59, 80, 81, 82, 83, 86, 87, 88, 98, 99, 100, 103, 104* y *161* del *Decreto 2811 de 1974*, *Código de Recursos Naturales*.

288 *Artículo 674* y *720* del *Código Civil*. *Artículos 5, 83* y *104* del *Decreto 2811 de 1974*, *Código de Recursos Naturales*. *Artículos 1, 2, 7, 8* y *10* de la *Ley 10 de 1978*.

289 *Artículo 1777* del *Código Civil*. *Artículos 3* y *73* del *Decreto 2811 de 1974*, *Código de Recursos Naturales*.

290 *Artículo 183* del *Código Civil*.

291 *Artículo 2517* del *Código Civil*. *Artículo 684* del *Código de Procedimiento Civil*.

derechos, rentas, bienes, fincas, minas, salinas, baldíos, entre otros objetos que constituyen el patrimonio fiscal del Estado[292]. Jurisprudencia de la *Corte Suprema de Justicia* estipuló sobre los bienes fiscales: "El Estado los posee y administra como un particular. Son fuentes de ingresos y, como propiedad privada, están sometidos al derecho común"[293].

También, concurren bienes de dominio privado, que pertenecen a particulares o al Estado y se orientan por normas del derecho privado, como la propiedad de Julio García, el palacio de gobierno del municipio El Remanso, la escuela pública Virgen del Carmen, la vaca negra de Ángel Támara, el edificio de la sociedad El Cielo limitada, la finca La Estancia de Javier Franco, la sede del hospital regional del departamento de Sucre, las joyas de María Mora, etc. Se incluyen en estos los bienes fiscales.

Así, los bienes particulares son de dominio privado y los estatales de dominio público. Entre estos últimos se incluyen determinada vía o el inmueble donde opera la escuela pública, porque el Estado sobre él posee derechos y obligaciones, análogo al de los particulares. El *Código Civil de Colombia*, *artículo 674*, se refirió a ellos de la siguiente manera: "Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República". La misma norma, sobre los bienes públicos, adujo: "Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como son calles, plazas, puentes, caminos, se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio"[294]. La *Corte Suprema de Justicia* interpretó el *artículo 677 del C. C.*, en los siguientes términos: "Los bienes de uso público pueden pertenecer a distintas entidades de derecho público, no solo a la Nación, excepto las aguas que nacen y mueren en distintos predios, que pertenecen en exclusivo a esta"[295].

1.3 PRINCIPIOS RECTORES EN TRANSMISIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL

De manera manifiesta y categórica la *Constitución Política* se refirió en su *artículo 60* a la enajenación de la participación estatal en empresas. Concordante con esta disposición, los *artículos 57* y *58* de la *Carta Política* desplegaron aspectos conexos.

El *artículo 60* de la *Carta Política* consagró el principio de democratización de la propiedad accionaria estatal, referente a que al transferir la participación estatal en sus empresas, se debe observar prioridad en favor de sus trabajadores y de las organizaciones solidarias y de asalariados, se les otorgó primera opción de compra.

En observancia a dicha disposición constitucional, el *artículo 3* de la *Ley 226 de 1995* otorgó condiciones especiales para garantizar el acceso efectivo a la propiedad del Estado a trabajadores activos, pensionados y antiguos trabajadores -de no haber sido desvinculados por justa causa-, asociaciones de empleados o de antiguos asalariados, sindicatos, federaciones de sindicatos, confederaciones de sindicatos, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión, de cesantías y de pensiones y cooperativas.

Además, el *artículo 25* de la *Ley 35 de 1993* instituyó que para vender la participación de la Nación,

---

292 *Constitución Política, Artículos 202* y *183*.

293 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de negocios generales, Sentencias del 27 de septiembre de 1940. Magistrado ponente: *Juan A. Donado V*. Otras jurisprudencias precisaron: Son "elementos positivos del patrimonio, en este sentido son idénticos a los que componen el patrimonio de los particulares, se rigen por el derecho común, están en el comercio" (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de casación civil, Sentencias del 31 de mayo de 1961. Magistrado ponente: *José J. Gómez R.*); "los entes de derecho público se comportan, en un todo, como lo haría un particular" (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de casación civil y agraria, sentencias del 29 de julio de 1999. Magistrado ponente: *Jorge A. Castillo Rugeles*); "Los bienes fiscales o patrimoniales pertenecen al Estado como especie de propiedad pública… como norma general se rigen por la legislación común" (CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil, Sentencias del 29 de noviembre de 1995. Consejero ponente: *Javier Henao Hidrón*); "el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de bien de propiedad particular… el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad" (CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera, Sentencias del 16 de febrero de 2001. Consejero ponente: *Jesús María Carrillo Ballesteros*); las personas públicas "ejercen las atribuciones propias de los particulares" (CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil, Sentencias del 30 de agosto de 2001. Consejero ponente: *Flavio Augusto Rodríguez Arce);* "son, en cierto sentido, bienes de propiedad privada de las entidades estatales" (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia *C-251/96* del 6 de junio 1996. Magistrado ponente: *Alejandro Martínez Caballero*). Ver: JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI. "*REFLEXIONES EN TORNO A LA DIVISIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS EN EL CÓDIGO CIVIL*". Disponible en: [http://www.scielo.org.co].

294 *Artículo 677* del *Código Civil*.

295 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala casación civil, Sentencia del 31 de mayo de 1961. Magistrado ponente: *José J. Gómez R.*

entidades descentralizadas o *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FOGAFIN*) en instituciones financieras se deberá disponer programa de enajenación aprobado por el *Consejo de Ministros*, que debe cumplir lo dispuesto por el *artículo 60* de la *Carta Política*, en lo referente a democratización.

En concepto de la *Sala de Consulta y Servicio civil* del *Consejo de Estado*[296], el proceso de cesión de la propiedad accionaria del Estado debe acatar las directrices del programa de enajenación y ser ofrecida con prioridad a trabajadores y organizaciones laborales, acorde con lo dispuesto por el *artículo 60* de la *Carta Política*, y, de no ser adquirida total o parcialmente, proponerse a la comunidad, siempre y cuando el proceso de venta se ejerza de manera voluntaria. Según la *Sala de Consulta*, solo se exime de cumplir con este mandato la situación de deber legal o causa externa impuesta, que es ajena a la aquiescencia de gestores públicos. Manifestó: "Supone la realización de programa de privatización, por medio del cual se establezca el programa de enajenación con sus distintas fases y reglas, a fin de respetar el derecho de preferencia de los trabajadores de la empresa y las organizaciones solidarias y sindicales, que son los favorecidos con la norma y luego, si no ha habido adquisición del paquete accionario o queda remanente, venderlo al público en general... Un proceso de privatización responde a política diseñada para tal fin y, consiguiente, indica que hay voluntad gubernamental para llevarlo a cabo... Debe tratarse de política específica y no fruto de circunstancia que obliga al Estado a vender tal o cual participación accionaria... En conclusión, el *artículo 60* de la *Constitución Política* y la *Ley 226 de 1995* son aplicables cuando se trata de procesos adoptados por libre determinación e intencionalidad de enajenar la propiedad estatal. No se aplican cuando la venta corresponde a deber legal o causa externa impuesta... En consecuencia, cuando la enajenación obedece a deber legal o causa externa impuesta o a la circunstancia que la entidad propietaria de la participación entra en estado de liquidación, desaparece el elemento de voluntariedad... Es claro que en el caso de deber legal o causa externa impuesta, la entidad estatal procede a la enajenación por mandato imperativo y tiene que cumplir, en el plazo correspondiente, normas que la obligan a desprenderse de su participación social en empresa determinada... En síntesis, se concluye que en el caso de liquidación de entidad estatal no resulta de la aplicación la *Ley 226 de 1995*, en cuanto a la enajenación de acciones o cuotas sociales que tenga dicha entidad en otras sociedades, pues esta no se produce en el marco del proceso de privatización sino de trámite reglado e imperativo de liquidación en que el principio de prevalencia del interés general sobre el particular tiene especial aplicación...".

El *artículo 57* de la *Constitución Política* consagró el principio de cogestión: Dispuso que la ley puede establecer estímulos y determinar medios y procedimientos para que los trabajadores participen en la gestión de empresas. Precepto que concierne tanto a empresas públicas como privadas. El *artículo 58* de la *Carta Política* prescribió que el Estado "protegerá y promoverá formas asociativas y solidarias de propiedad".

1.4 COMPLEJIDAD TEMÁTICA Y JURÍDICA

Al investigar el tema sobre cesión de propiedad estatal se observó gran diversidad de tópicos y múltiples normas jurídicas que estipulan principios, reglas, procedimientos, directrices y funciones, lo que es proclive a generar confusiones e inconsistencias y permitir dualidad de interpretaciones, en especial al no disponerse claridad meridiana sobre este tema, que por demás es ampliamente complejo.

Así, resulta conveniente efectuar la recomendación de plasmar marco jurídico único, *Estatuto Orgánico* genérico, que concentre toda la normatividad sobre esta temática y, mediante capítulos racionalmente ordenados, se registren todas las modalidades de cesión de la propiedad estatal, incluyendo entidades públicas financieras y no financieras, e incorporen los múltiples temas a considerar, tales como propiedad estatal, liquidaciones de instituciones públicas, negociación de propiedad accionaria, transferencia de bienes adquiridos de manera voluntaria, venta de activos recibidos en pago, valoración de activos y pasivos, efectos fiscales, cumplimiento de fallos judiciales, prioridad en cumplimiento de obligaciones, procedimientos, entre otros temas igualmente importantes.

296 Consejo de Estado. *Radicación 1513 de 2003*. Consejero ponente *Gustavo Eduardo Aponte Santos*.

En la actualidad, los cánones y preceptos se encuentran dispersos en diferentes ordenamientos normativos. A continuación, se ejerce esfuerzo por compilar la mayoría de ellos, siendo ordenados de manera cronológica:

- *Carta Política, artículos 57, 58, 60: Referente a los principios básicos sobre propiedad privada. También se resalta el artículo 333 relativo a libertad económica e iniciativa privada*[297].
- *Resolución 919 de 1993 expedida por la Superintendencia de Valores: Estipuló reglas para enajenar acciones y bonos obligatoriamente convertibles en acciones ejercidas por la Nación para privatizar entidades financieras públicas.*
- *Resolución 1242 de 1993 proferida por la Superintendencia de Valores: Régimen general para oferta pública de valores e inscripción de títulos en el registro nacional de valores.*
- *Ley 35 de 1993: Reguló actividades financieras, bursátil, aseguradora, entre otras, relacionadas con el aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.*
- *Ley 80 de 1993: Régimen de contratación administrativa.*
- *Decreto Ley 663 de 1993: Actualizó al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Decreto 2208 de 1993: Dictó normas sobre garantías a empréstitos otorgados por instituciones financieras para adquirir acciones de entidades financieras en proceso de privatización.*
- *Decreto 2364 de 1993: Decretó normas sobre garantías a créditos proporcionados por establecimientos bancarios para la adquisición de acciones de entidades financieras en proceso de privatización.*
- *Ley 226 de 1995: Desarrolló al artículo 60 de la Constitución Política, sobre enajenación de la propiedad accionaria estatal y, además, desplegó pautas para su democratización*[298].
- *Ley 489 de 1998: Dictó normas sobre organización y funcionamiento de entidades del orden nacional, instruyó disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de atribuciones previstas en los numerales 15 (suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales) y 16 (modificar estructura de ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales) del artículo 189 de la Carta Política y dictó otras disposiciones.*
- *Ley 510 de 1999: Ejerció disposiciones sobre el sistema financiero y asegurador, mercado público de valores, Superintendencias Bancaria y de Valores (fusionadas en la Superintendencia Financiera) y otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo.*
- *Decreto 2418 de 1999: Consagró fórmulas para liquidar entidades financieras.*
- *Decreto Ley 254 de 2000: Régimen para liquidar entidades públicas nacionales.*
- *Decreto 1814 de 2000: Autorizó a FOGAFIN para realizar aportes de capital en sociedades anónimas públicas, cuyo objeto principal sea adquirir, administrar y enajenar activos improductivos, incluso derechos en procesos de liquidación, y de propiedad de FOGAFIN, entidades financieras públicas y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

---

297 Importantes antecedentes existían antes de promulgarse la *Carta Política* en 1991, son: *Decreto 2216 de 1982* (adoptó medidas para salvaguardar y controlar la intermediación financiera, frente a la crisis del sector financiero de esa época), *Decreto 2217 de 1982* (adoptó medidas para proteger el ahorro), *Decreto 2920 de 1982* (dictó normas para asegurar la confianza del público en el sector colombiano), *Decreto 2906 de 1984* (propulsó acciones defender el ahorro), *Ley 117 de 1985* (creó a *FOGAFÍN*), *Decreto 032 de 1986* (reglamentó a la *Ley 117 de 1985*), *Decreto 059 de 1986* (aprobó estatutos de *FOGAFÍN*), *Ley 74 de 1989* (propició normas sobre inversión extranjera en el sector financiero y se dictan otras disposiciones), *Decreto 1892 de 1989* (promovió acciones para lograr confianza por el sector financiero), *Decreto 932 de 1990* (dictó normas sobre inversión en títulos de *FOGAFÍN*), *Decreto 500 de 1990* (reglamentó a la *Ley 74 de 1989* y modificó al *Decreto 1892 de 1989*), *Decreto 1026 de 1990* (reformó el sistema de emisión de bonos), *Decreto 2915 de 1990* (reglamentó a las *Leyes 117 de 1985* y *74 de 1989* y al *Decreto 2920 de 1984*), *Decreto 2906 de 1984* (propulsó acciones para defender el ahorro), *Ley 45 de 1990* (estipuló directrices sobre intermediación financiera).

298 Reglamentada por los *Decretos 88 de 2008, 4875 de 2007, 4823 de 2007, 4059 de 2007, 4058 de 2007, 4057 de 2007, 2570 de 2007, 2569 de 2007, 2568 de 2007, 2561 de 2007, 2560 de 2007, 690 de 2007, 4649 de 2006, 4482 de 2006, 1741 de 2006, 2805 de 2005, 2804 de 2005, 2540 de 2005, 3939 de 2004, 1814 de 2004, 144 de 2003, 2621 de 2000, 2675 de 1999, 2205 de 1999, 1171 de 1996, 1639 de 1996.*

- *Ley 708 de 2001: En su artículo 8 dispuso sobre enajenación de inmuebles por entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero.*
- *Decreto 724 de 2002: Estipuló pautas sobre traspaso de inmuebles con vocación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social rural.*
- *Ley 795 de 2003: Adecuó al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*
- *Ley 816 de 2003: Apoyo a la industria nacional a través de la contratación pública.*
- *Decreto 4327 de 2003: Erigió a la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante fusión de la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores, como organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.*
- *Decreto 2211 de 2004: Determinó procedimiento aplicable a entidades financieras sujetas a posesión y liquidación forzosa administrativa.*
- *Decreto 2374 de 2004: Modificó al Decreto 1814 de 2000.*
- *Decreto 2222 de 2005: Medidas sobre enajenación de algunos activos de entidades financieras públicas. Reglamentó al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*
- *Decreto 4695 de 2005: Relativo a venta bienes a título oneroso por entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero. Derogado por el Decreto 4637 de 2008.*
- *Ley 1105 de 2006: Modificó al Decreto Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la rama Ejecutiva del orden nacional.*
- *Decreto 422 de 2006. Conformó y fijó funciones del Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia.*
- *Ley 1150 de 2007. Reformó parcialmente a la Ley 80 de 1993.*
- *Decreto 1170 de 2008. Reglamentó la enajenación de bienes que formen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, FRISCO.*
- *Decreto 4444 de 2008. Reguló la enajenación de los bienes del Estado por entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*
- *Decreto 4637 de 2008. Referente a planes de enajenación onerosa de entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero.*
- *Decreto 2473 de 2010. Reglamentó las Leyes 80 de 1993, 590 de 2000, 816 de 2003 y 1150 de 2007.*
- *Ley 1450 de 2011. Expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en su artículo 238 dispuso directrices sobre la enajenación de bienes de entidades estatales del orden nacional a la Central de Inversiones S. A. (CISA).*
- *Ley 1474 de 2011. Estipuló mecanismos de prevención y control a la gestión pública.*
- *Decreto 4054 de 2011. Señaló criterios sobre enajenación de bienes de entidades estatales del orden nacional a la Central de Inversiones S. A. (CISA). Institucionalizó el Programa de Gestión de Activos Públicos (PROGA).*
- *Decreto 734 de 2012. Reglamentó al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y dictó otras disposiciones. El Título III en su capítulo VII (artículos 3.7.1.1 a 3.7.6.4) prescribió pautas para la enajenación de bienes del Estado por parte de entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y su capítulo VIII (artículos 3.8.1.1 a 3.8.4.3) dispuso reglas sobre la venta de bienes que forman parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO).*

- *Decreto 1764 de 2012. Fijó reglas sobre traspaso de bienes de entidades estatales del orden nacional a la Central de Inversiones S. A. (CISA).*
- *Decreto 2671 de 2012. Estableció preceptos sobre traspaso de bienes de entidades estatales del orden nacional a la Central de Inversiones S. A. (CISA).*
- *Decreto 1510 de 2013. Reglamentó el sistema de compras y contratación pública. Su Título II (artículos 88 a 109) dispuso reglas y lineamientos sobre la enajenación de bienes del Estado. Derogó al Decreto 734 de 2012.*
- *Decreto 47 de 2014. Estipuló pautas sobre venta de bienes de entidades estatales del orden nacional a la Central de Inversiones S. A. (CISA). Derogó los Decretos 4054 de 2011 y 1764 y 2671 de 2012.*

2. PROPIEDAD ESTATAL

Se efectúa énfasis en la propiedad estatal en empresas, instituciones, organizaciones y demás establecimientos con propósitos productivos. Para tal efecto, se recurre a la organización administrativa del Estado, que cubre la Nación y los entes territoriales, pero se hace énfasis en la Nación. Esquema bastante complejo, porque incluye las ramas del poder público y entes especiales. A su vez, se hace hincapié en la rama Ejecutiva del poder público, que incluye los sectores centralizado y descentralizado (entidades adscritas y vinculadas) y, además, órganos con régimen especial. En este sentido, para efectos de dilucidar el marco organizativo del poder Ejecutivo y visualizar las entidades a considerar, se tomó como norte las disposiciones incorporadas en la *Ley 489 de 1998*, norma que dictó pautas sobre la organización y el funcionamiento de las entidades de la rama Ejecutiva del orden nacional.

El próximo organigrama relaciona la estructura administrativa del Estado, haciendo énfasis en el esquema nacional, posteriormente se presentará la estructura más detallada de las entidades territoriales, que en el presente solo se alude tangencialmente.

MAPA CONCEPTUAL

Ley 489 de 1998 expidió disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de atribuciones previstas en los *numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política*[299], entre otras disposiciones.

El *artículo 2* de la *Ley 489 de 1998* estipuló los organismos y entidades que constituyen la rama Ejecutiva del poder público y de la administración pública. Su *capítulo X* se refirió a la estructura y organización de la administración pública, que se toma como referente para este desarrollo analítico y evaluativo. En esta dirección, se presenta a continuación la estructura de la rama Ejecutiva del Estado a todos sus niveles.

299 El *artículo 189 de la Carta Política* reza: "Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa: ... 15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos de conformidad con la ley. 16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley".

ORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL: LEY 489 DE 1998

ENTES CENTRALIZADOS	ENTES DESCENTRALIZADOS
Presidencia de la República	**ADSCRITOS**
Vicepresidencia de la República	**Establecimientos públicos**
Consejo superior de administración	**Superintendencias con personería jurídica**
Ministerios	**Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica**
Departamentos administrativos	**VINCULADOS**
Superintendencias sin personería jurídica	**Empresas industriales y comerciales del Estado**
Unidades administrativas especiales sin personería jurídica	**Sociedades de Economía Mixta**
Otros organismos consultivos o coordinadores	**Sociedades Anónimas Públicas**
	Demás entidades vinculadas del orden nacional
	ENTIDADES SUJETAS A RÉGIMEN ESPECIAL
	Banco de la República
	Entes universitarios autónomos
	Corporaciones autónomas regionales
	Comisión Nacional de Televisión
	Comisiones reguladoras de servicios públicos domiciliarios
	Empresas sociales del estado **Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios** **Institutos científicos y tecnológicos** **Demás organismos y entidades con régimen especial**

Las entidades descentralizadas (adscritas y vinculadas) y con régimen especial son proclives a procesos de enajenación, siempre y cuando sean incluidas en el respectivo programa de venta que proyecte el gobierno de turno. Los organismos del sector centralizado son propensos a reestructuraciones administrativas (renovaciones, fusiones, escisiones, recortes, aumentos, etc.).

Tomando como base el anterior esquema, se delineó la organización administrativa departamental y municipal o distrital es la siguiente:

ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DEPARTAMENTAL: LEY 489 DE 1998

ENTES CENTRALIZADOS	*ENTES DESCENTRALIZADOS*
RAMA EJECUTIVA	*ADSCRITOS*
Gobernación departamental Consejos superiores de administración * Otros organismos consultivos o coordinadores * Secretarías Departamentos administrativos *	Establecimientos públicos *
CORPORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ELECCIÓN POPULAR	*VINCULADOS*
Asamblea	Empresas industriales y comerciales del Estado * Sociedades de economía mixta * Sociedades públicas * Otros entes departamentales con personería jurídica *
ENTE DE CONTRAL	*ENTES CON RÉGIMEN ESPECIAL*
Contraloría departamental	Entes universitarios autónomos * Empresas sociales del Estado * Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios * Institutos científicos y tecnológicos * Demás entidades con régimen especial *

* De disponerlos, depende de su categoría.

ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DISTRITAL Y MUNICIPAL: LEY 489 DE 1998

ENTES CENTRALIZADOS	*ENTES DESCENTRALIZADOS*
RAMA EJECUTIVA	*ADSCRITOS*
Alcaldía distrital o municipal Consejos superiores de administración * Otros organismos consultivos o coordinadores* Secretarías Departamentos administrativos *	Establecimientos públicos *
CORPORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ELECCIÓN POPULAR	*VINCULADOS*
Concejo municipal o distrital	Empresas industriales y comerciales del Estado * Sociedades de economía mixta * Sociedades públicas * Otros entes departamentales con personería jurídica*
ENTE DE CONTRAL	*ENTES CON RÉGIMEN ESPECIAL*
Contraloría distrital o municipal * Personería	Entes universitarios autónomos * Empresas sociales del Estado * Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios * Institutos científicos y tecnológicos * Demás entidades con régimen especial *

* De poseerlos, está en función de su categoría.

Es menester aclarar que los entes territoriales disponen autonomía administrativa[300] y que el grado de complejidad organizacional dependerá de su respectiva categoría[301]. La categorización de entes territoriales fue instituida por la *Ley 617 de 2000* es la siguiente:

LEY 617 DE 2000: DETERMINANTES DE LA CATEGORIZACIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES

	DEPARTAMENTOS		DISTRITOS Y MUNICIPIOS	
Categoría	Población (habitantes)	Ingresos corrientes anuales de libre destinación *	Población (habitantes)	Ingresos corrientes anuales de libre destinación *
Especial	Superior a 2.000.000	Superior a 600.000	Superior a 500.000	Superior a 400.000
Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	Entre 170.001 y 600.000.	Entre 100.001 y 500.000	Entre 100.001 y 400.000
Segunda	Entre 390.001 y 700.000	Entre 122.001 y 170.000	Entre 50.001 y 100.000	Entre 50.001 y 100.000
Tercera	Entre 100.001 y 390.000	Entre 60.001 y 122.000	Entre 30.001 y 50.000	Entre 30.001 y 50.000
Cuarta	No superior a 100.000	No superior a 60.000	Entre 20.001 y 30.000	Entre 25.001 y 30.000
Quinta			Entre 10.001 y 20.000	Entre 15.001 y 25.000
Sexta			No superior a 10.000	No superior a 15.000.

* Expresados en salarios mínimos legales mensuales.

LEY 617: CATEGORIZACIÓN PARA MUNICIPIOS (ESCENARIO AÑO 2014)

CATEGORÍA	RANGO MÍNIMO	RANGO MÁXIMO
ESPECIAL	> $246.400.000.000	
PRIMERA	$61.600.000.001	$246.400.000.000
SEGUNDA	$30.800.000.001	$61.600.000.000
TERCERA	$18.480.000.001	$30.800.000.000
CUARTA	$15.400.000.001	$18.480.000.000
QUINTA	$9.240.000.001	$15.400.000.000
SEXTA		< o = $9.240.000.000

300 *Carta Política, artículos 1, 287, 298.* En desarrollo del mandato constitucional, la *Ley 489 de 1998* consagró la autonomía que gozan las entidades territoriales para gestionar sus intereses, así podrán gobernarse con autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar sus recursos financieros, establecer los tributos autorizados por la *Constitución* y la ley, participar en las rentas nacionales.

301 La *Ley 617 de 2000* estableció la 'categorización de municipios, distritos y departamentos' acorde con dos criterios: Magnitud de sus presupuestos -capacidad de generar rentas propias, medido en términos de ingresos corrientes libres de destinación específica- y población. Entre estos dos parámetros prima el de carácter financiero (ingresos corrientes libres de destinación específica) en caso de no coincidir los dos parámetros en la misma categoría.

Se analiza el factor financiero, representado en ingresos corrientes de libre de destinación expresados en salarios mínimos legales mensuales. Donde, el salario mínimo legal mensual es $616.000. Existe limitante: Ningún municipio podrá descender más de dos categorías frente al año inmediatamente anterior.

LEY 617: CATEGORIZACIÓN PARA DEPARTAMENTOS (ESCENARIO AÑO 2014)

CATEGORÍA	RANGO MÍNIMO	RANGO MÁXIMO
ESPECIAL	> $369.600.000.000	
PRIMERA	$104.720.000.001	$369.600.000.000
SEGUNDA	$75.152.000.001	$104.720.000.000
TERCERA	$36.960.000.001	$75.152.000.000
CUARTA		< o = $36.960.000.000

Acorde con la *Resolución 705 de 2013*.

Se efectúa idéntico análisis para departamentos, únicamente se relaciona el componente financiero, representado en ingresos corrientes libres de destinación.

Existen, asimismo, otras metodologías de organización de las entidades estatales, se resalta la empleada por el *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*)[302], que clasifica al sector público consolidado en no financiero y financiero[303].

El sector público no financiero incorpora entidades del Estado que no ejercen actividades de intermediación financiera y se incluyen instituciones encargadas de las siguientes actividades, a criterio del investigador, con base en la luz experiencia observada de *Colombia*: 1) Social (salud, prevención de enfermedades, agua potable, saneamiento básico, alimentación, nutrición, educación, empleo, seguridad social, subsidio familiar, recreación, vivienda, cultura, deporte, desarrollo rural, tenencia de tierras, prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables, entre otros). 2) Justicia (justicia, fiscalía, derecho, defensa de la propiedad, notariado, registro, cárceles, correccionales, estupefacientes, prevención de delitos, otros). 3) Actividad primaria (agricultura, ganadería, protección del medio ambiente, selvicultura, piscicultura, acuicultura, apicultura, fauna en general, riego, adecuación de tierras, mercadeo agropecuarios, almacenes generales de depósitos, centros de acopio, propiedad del suelo, entre otros). 4) Minería (energía, electricidad, hidrocarburos, geología, mineralogía, hidrología, sísmica, química, explotación de otros recursos naturales no renovables). 5) Infraestructura (obras públicas, transporte, vías, comunicaciones, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc.). 6) Seguridad (defensa, soberanía, orden, seguridad, defensa del ciudadano, etc.). 7) Administración del Estado (jefatura del Ejecutivo, interior o gobierno, función pública, relaciones exteriores, etc.). 8) Política económica (hacienda pública, planificación, comercio exterior, desarrollo económico, estadísticas, control o policía económica -superintendencias-, catastro, industria, comercio, turismo, artesanías, cooperativismo, entre otros). 9) Otros (legislativo, electoral, control, participación ciudadana, etc.).

El sector público financiero se encarga de ejercer actividades relacionadas con la intermediación financiera o vinculadas al mercado de capitales (negociación de títulos valores). Se incluye a la banca central, bancos comerciales, corporaciones financieras, cooperativas, centrales de inversiones, fondos financieros especializados, fondos de ahorro, fondos de pensiones, de riesgo profesional y de salud, otras entidades de índole monetaria.

302 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (*FMI*). *MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS*. International Monetary Fund, FMI, Washington, 2001. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (*FMI*). *MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS*. International Monetary Fund, FMI, Washington, 1987.

303 El *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*), clasifica al sector público en: 1. Gobierno general (1.1 Gobierno central, 1.2 Gobierno estatal y 1.3Gobierno local) y 2. Corporaciones públicas (2.1 Corporaciones públicas financieras: 2.1.1 Corporaciones públicas monetarias, incluido el banco central, 2.1.2 Corporaciones públicas financieras no monetarias; 2.2 Corporaciones públicas no financieras).

Esta clasificación, que resulta por demás genérica, admite también la clasificación territorial, que en el caso colombiano incluye los siguientes entes públicos: Nación, región, departamento, provincia, municipio, distrito y otras organizaciones especiales como resguardos indígenas y áreas metropolitanas. A su vez, estos entes estatales permiten su clasificación en entidades centralizadas y descentralizadas. El sector público financiero es de carácter descentralizado.

En el orden nacional, existen diversas clasificaciones sectoriales, por ejemplo, el *Manual de la rama Ejecutiva del Poder Público* organizó a la Nación en sectores de justicia, salud, comercio, minas, educación, comunicaciones y transporte[304]. De otro lado, se presenta la siguiente clasificación, acorde con criterio subjetivo del autor:

SECTOR
SOCIAL
Subsector Salud
Subsector Educación
Subsector Cultura, Recreación y Deportes
Subsector Trabajo y Seguridad Social
Subsector Atención Grupos Vulnerables
Subsector Vivienda
Subsector Agua Potable y Saneamiento Básico
Subsector Atención de Desastres
Subsector Otras Actividades Sociales
SECTOR JUSTICIA, DEFENSA Y SEGURIDAD
Subsector Justicia
Subsector Defensa y Soberanía
Subsector Seguridad
Subsector Orden
SECTOR INFRAESTRUCTURA
Subsector Telecomunicaciones
Subsector Transporte y Vías
SECTOR MINAS Y ENERGÍA
Subsector Rector de Políticas Mineras y Energéticas
Subsector Hidrocarburos
Subsector Eléctrico
Subsector Minero
POLÍTICA ECONÓMICA
Subsector Hacienda Pública
Subsector Instituciones Financieras
Subsector Desarrollo Económico e Industrial
Subsector Planificación Económica
Subsector Comercio Exterior
Subsector Regulación Económica

304 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CONSEJERÍA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. *MANUAL DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO*. Bogotá, 1994.

PRIMARIO Y MEDIO AMBIENTE
Subsector Agropecuario
Subsector Parques Nacionales y Silvicultura
Subsector Recursos Naturales y Medio Ambiente
CONTROL
Subsector Control Fiscal
Subsector Control Disciplinario
GESTIÓN PÚBLICA, LEGISLATIVO Y ELECTORAL
Subsector Gerencia Pública
Subsector Legislativo
Subsector Electoral

Se tomó como base la organización administrativa del sector público nacional consagrado en la *Ley 489 de 1998* y se efectuó selección de las siguientes instituciones para examinar lo relativo a la propiedad estatal: Sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales con personería jurídica, superintendencias con personería jurídica, empresas sociales del Estado, empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, entes universitarios autónomos, corporaciones autónomas regionales, *Banco de la República*, *Comisión Nacional de Televisión*, *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y Fondo de Garantías de Cooperativas*.

2.1 SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA

Son organismos autorizados por ley, constituidos como sociedades comerciales con aportes estatales y privados, desarrollan actividad industrial o comercial (producen bienes y servicios) conforme a las reglas de derecho privado, salvo excepciones instituidas en la ley[305]. Son sociedades de comercio sujetas al derecho mercantil, ajustadas a las limitaciones constitucionales y legales. Pueden constituirse bajo cualquiera de las formas de sociedad previstas en el *Código de Comercio*: Anónima, de responsabilidad limitada, colectiva, en comandita simple o por acciones. Para efectos de su carácter público, se les aplica régimen de empresas industriales y comerciales del Estado[306]. Los aportes estatales en sociedades de economía mixta se constituyen mediante beneficios fiscales, garantía de obligaciones, suscripción de bonos, entre otras opciones. El Estado también podrá participar con títulos y aportes para explotar recursos naturales. El aporte se computa al hacerse efectivo o contabilizarse[307].

En el acto de constitución de la sociedad de economía mixta debe señalarse condiciones para la participación del Estado e incluir disposición que autorice su creación, su carácter (nacional, departamental, distrital o municipal) y organismo de la administración al que se vincula, para efectos de ejercer su control[308]. La representación de acciones corresponde al ministro o jefe de departamento administrativo al que se vincule dicha sociedad. No aplica para inversiones temporales de índole financiero en el mercado bursátil. Si el titular es establecimiento público o empresa industrial y comercial del Estado, su representación corresponderá al respectivo representante legal, que podrá delegar acorde con estatutos internos[309]. Cuando las acciones o cuotas sociales en poder de particulares sean transferidas a entidades públicas, la sociedad se convertirá en empresa industrial o comercial del Estado o sociedad entre entidades públicas, sin necesidad de liquidación previa[310].

305 *Artículo 97 de la Ley 489 de 1998.*
306 A sociedades de economía mixta con aportes de la Nación, entes territoriales y entidades descentralizadas, igual o superior al 90% de su capital social.
307 *Artículo 100 de la Ley 489 de 1998.*
308 *Artículo 98 de la Ley 489 de 1998.*
309 *Artículo 99 de la Ley 489 de 1998.*
310 *Artículo 100 de la Ley 489 de 1998.*

En múltiples jurisprudencias se ha dictaminado que no basta con la creación legal o autorización efectuada para la constitución de la sociedad, sino que es preciso el posterior acuerdo con los particulares y la solemnidad del contrato, en términos del *Código de Comercio*, para dar nacimiento a la nueva persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados[311].

Asimismo, la *Corte Constitucional* precisó a través de varias jurisprudencias que las sociedades de economía mixta, pese a su naturaleza jurídica específica, "no pierden su carácter de expresiones de la actividad estatal" y, por tanto, "no es acertado sostener que la participación de particulares en la composición accionaria y la ejecución de actividades comerciales en pie de igualdad con las sociedades privadas sean motivo para excluir a las sociedades de economía mixta de la estructura del Estado"[312].

También, la *Corte Constitucional* las cualidades de las sociedades de economía mixta, al estipular: "Los conceptos de descentralización por servicios y, en concreto, la forma jurídica denominada sociedad de economía mixta, han sido incorporados al derecho público colombiano con anterioridad a la expedición de la *Carta de 1991*. En relación con esta última categoría, grupo de disposiciones superiores determinan hoy en día las características constitucionales de tales sociedades, asunto que ha sido estudiado pormenorizadamente por esta Corporación, que al respecto ha señalado, entre otras cosas, que: (i) Las sociedades de economía mixta son mencionadas en la *Constitución* a propósito de las atribuciones del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales relativas a la determinación de la estructura de la administración (nacional, departamental o municipal); (ii) las sociedades de economía mixta se conforman con participación económica concurrente del Estado y de los particulares, en cualquier proporción; (iii) que las sociedades de economía mixta son entidades descentralizadas tanto conforme a las definiciones legales vigentes al momento de expedirse la *Constitución de 1991*, como en armonía con las precisiones ulteriores efectuadas por el legislador en la *Ley 489 de 1998*; y (iv) que la precisión del régimen jurídico de las sociedades de economía mixta corresponde a la ley, conforme a lo dispuesto por el *artículo 210* de la *Constitución* en concordancia con los *artículos 150-7* y *209*[313].

2.2 EMPRESAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DEL ESTADO

Son órganos autorizados por ley[314], que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo excepciones consagradas en ley[315]. Disponen: Personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente[316], encarnado en cuotas sociales o acciones.

La autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejerce conforme a los actos jurídicos que las rigen. Sus actividades se ciñen a la ley, las normas que las autorizaron y sus propios estatutos internos. No podrán destinar sus bienes o recursos a fines diferentes de los advertidos en las normas; de tal manera que solo deberán desplegar las acciones requeridas para cumplir el objeto social asignado[317]. Las empresas industriales y comerciales del Estado, como integrantes de la rama ejecutiva del poder público, gozan de privilegios y prerrogativas conferidos a

311 *Corte Constitucional.* Sentencia C-338/11 del 4 de mayo de 2011. Magistrado Ponente: *Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-316/03 del 24 de abril de 2003. Magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño*. *Corte Suprema de Justicia*. *Sala Plena.* Sentencia del 27 de febrero de 1975. Magistrado Ponente: *Luis Sarmiento Buitrago*.

312 *Corte Constitucional.* Sentencia C-338/11 del 4 de mayo de 2011. Magistrado ponente: *Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-529/06 del 12 de Julio de 2006. Magistrado ponente: *Jaime Córdoba Triviño*.

313 *Corte Constitucional.* Sentencia C-736/07 del 19 de septiembre de 2007. Magistrado ponente: *Marco Gerardo Monroy Cabra*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-629/03 del 29 de julio de 2003. Magistrado ponente: *Álvaro Tafur Galvis*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-953/99 del 1 de diciembre de 1999. Magistrado ponente: *Alfredo Beltrán Sierra*.

314 El término autorizados por ley fue demandado y declarado exequible por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-727-00* de 21 de junio de 2000, magistrado ponente *Vladimiro Naranjo Mesa*.

315 *Artículo 85 de la Ley 489 de 1998*.

316 El aspecto relativo a capital independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o productos de ellos, inciso primero del literal c) fue demandado y declarado exequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-1442-00* de 25 de octubre de 2000, magistrado ponente (e) *Cristina Pardo Schlesinger*. A través de la misma sentencia, la *Corte Constitucional* se declaró inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre el inciso 2 del literal c), referente a 'capital independiente' producto de rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios a cargo.

317 *Artículo 86 de la Ley 489 de 1998*.

favor de la Nación y los entes territoriales por la *Carta Política* y la ley, salvo disposición en contrario. No obstante, aquellas que compitan con empresas privadas no podrán disponer privilegios que impliquen menoscabo a los principios de igualdad y libre competencia[318].

Al respecto, la *Corte Constitucional* preciso nuevo elementos que deben reunir este tipo de entidades. Al respecto, precisó: "Las empresas industriales y comerciales del Estado (i) son organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley; (ii) deben tener personería jurídica y autonomía administrativa y financiera conforme a los actos que las rigen; (iii) deben tener capital independiente, constituido totalmente por fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la *Constitución*; (iv) en el acto de creación debe definirse su vinculación a un ministerio o un departamento administrativo; (v) en el cumplimiento de sus actividades se ceñirán a las ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; (vi) gozan de los privilegios y prerrogativas que la *Constitución* y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales según el caso, pero no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas; (vii) su dirección estará a cargo de una junta directiva y de un gerente o presidente agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y será el representante legal de la correspondiente entidad; (viii) los actos que expidan para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del derecho privado; (ix) los contratos que celebren se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales, con excepción de aquellos que celebren las empresas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados"[319].

Acorde con la *Constitución Política*, la *Corte Constitucional* estimó que "las empresas industriales y comerciales del Estado solo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa (*Carta Política*, *artículo 210*), por lo que no pueden tener origen puramente administrativo, y la autorización para su creación no puede ser genérica o indeterminada sino específica y precisa"[320].

2.3 ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

Son entes estatales facultados para ejercer funciones administrativas y prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público. Reúnen las siguientes características: Personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. Se constituyen con fondos públicos, producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones, autorizados por la *Carta Política* y la ley[321]. La autonomía administrativa y financiera de establecimientos públicos se ejercerá conforme a las normas que los rigen. Sus funciones se deben ceñir a la ley, a la norma[322] que los

318 *Artículo 87 de la Ley 489 de 1998*.

319 *Corte Constitucional.* Sentencia C-691/07 del 4 de mayo de 2007. Magistrado ponente: *Clara Inés Vagas Hernández*.

320 *Corte Constitucional.* Sentencia C-691/07 del 4 de mayo de 2007. Magistrado Ponente: *Clara Inés Vagas Hernández*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-196/94 del 21 de abril de 1994. Magistrado ponente: *José Gregorio Hernández Galindo*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-727/00 del 21 de junio de 2000. Magistrado ponente: *Vladimiro Naranjo Mesa*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-357/94 del 25 de agosto de 1994. Magistrado ponente: *Jorge Arango Mejía*.

321 *Artículo 70 de la Ley 489 de 1998*.

322 El término *norma* fue demandado y declarado condicionalmente exequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-727-00* de *21 de junio de 2000*, magistrado ponente *Vladimiro Naranjo Mesa*, en los siguientes términos: "En lo referente a la primera de las acusaciones formuladas en contra de las disposiciones que ahora se examinan, la *Corte* encuentra que el cargo tiene fundamento constitucional adecuado. En efecto, el *numeral 7 del artículo 150 de la Constitución* expresa que corresponde al *Congreso* mediante ley, 'crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional'.... Si bien, dentro del texto superior se encuentra también el *artículo 210* conforme al cual 'Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta', norma que aparentemente sería contradictoria con la primera, y permitiría la creación de establecimientos públicos mediando tan sólo la autorización legal, la *Corte* encuentra que la primera de las disposiciones constitucionales citadas, por referirse expresamente a establecimientos públicos, reviste especialidad que la hace ser la expresamente aplicable al caso que ahora se estudia. Así, la creación de dicha clase de entidades es siempre legal. Para la Corporación, la simple autorización legal

autorizan y sus propios estatutos internos. No podrán desarrollar actividades, ejecutar actos o destinar bienes o recursos a fines diferentes a los previstos[323].

Recapitulando, los establecimientos públicos son entidades adscritas y, por ello, son sujetos al control de tutela fuerte por parte de la entidad a la que están anexos. Se regulan por el derecho público. Disponen personería jurídica. Hacen parte del sector descentralizado. Ejercen funciones administrativas o públicas y, también pueden prestar determinado servicio público, por ejemplo actividades de índole social, cultural, de interés público. La ley prevé la función administrativa como actividad principal o relevante del establecimiento público, mas no exclusiva[324].

2.4 UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES Y SUPERINTENDENCIAS CON PERSONERIA JURÍDICA[325]

*S*on entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, sujetas al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y, en lo no previsto en ella, al de establecimientos públicos acorde con lo prescrito por *artículo 82* de la *Ley 489 de 1998*.

El parágrafo del *artículo 50* de la *Ley 489 de 1998* dispuso: "Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales con personería jurídica están adscritos a ministerios o departamentos administrativos" y poseen autonomía administrativa y financiera; sin embargo, al no ser personas jurídicas hacen parte del Ejecutivo en términos de lo prescrito por el *artículo 115* de la *Carta Política*[326]. Su carácter de entidad descentralizada fue estipulado por el *artículo 68* de la *Ley 489 de 1998*.

2.5 EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

Son entidades creadas por la Nación o los entes territoriales para prestar servicios de salud. Se sujetan al régimen previsto en las *Leyes 100 de 1993*, *344 de 1996* y *489 de 1998* y, en aspectos no regulados por esas leyes, a normas que las complementen, sustituyan o adicionen[327].

El *numeral 2* del *artículo 38* de la *Ley 489 de 1998*, *estatuto básico de la organización y funcionamiento de la administración pública*, estableció que las empresas sociales del Estado son entidades vinculadas al sector descentralizado por servicios.

La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o las entidades territoriales se hará a través de empresas sociales del Estado, que constituyen categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por ley, ordenanzas o acuerdos, según el caso[328]. Se someten al siguiente régimen

para creación de entidades del orden nacional, es permitida por la *Constitución* únicamente en relación con empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, más no con establecimientos públicos que, como lo dice el actor, deben ser creados directamente por la ley. No obstante lo anterior, a juicio de la *Corte* también les asiste razón al interviniente y a la vista fiscal cuando afirman que también los decretos expedidos con fundamento en facultades extraordinarias concedidas por el *Congreso* al *Presidente de la República*, pueden crear ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. Así, la expresión '*o norma*' contenida en la disposición que se estudia y que acusa la demanda, debe entenderse como referida a esos decretos, por lo cual no resulta contraria a la normas superiores. En efecto, la *Constitución* no prohíbe la concesión de facultades extraordinarias para tales efectos, como se deduce del texto del tercer inciso del *numeral 10* del *artículo 150* superior. Así las cosas, la *Corte* declarará, en los términos de las presentes consideraciones, la exequibilidad condicionada de la expresión 'o norma' contenida en el artículo 71 de la *Ley 489 de 1998*".

323 *Artículo 71* de la *Ley 489 de 1998*.

324 ÁLVARO TAFUR GALVIS. LAS *ENTIDADES DESCENTRALIZADAS*. Montoya y Araujo, Bogotá, 1984. EFRAÍN G*ÓMEZ* CARDONA. *NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO GENERAL Y ESPECIAL*. Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín, 1995.

325 El aparte *superintendencias* fue demandado y declarado exequible por la *Corte Constitucional*, Sentencia C-727/00 de 21 de junio de 2000, magistrado ponente *Vladimiro Naranjo Mesa*.

326 *Consejo de Estado*. Sala plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado No.: 11001-03-26-000-2001-00037-01 (20691). Magistrado ponente: *Myriam Guerrero de Escobar*.

327 *Artículo 195* de la *Ley 100 de 1993*, *artículo 83* de la *Ley 489 de 1998*, *artículo 20* de la *Ley 344 de 1996*.

328 *Artículo 194* de la *Ley 100 de 1993*, que reza: "Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las empresas sociales del Estado, que constituyen categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas (ordenanza) o concejos (acuerdo) según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo".

jurídico[329]: 1. Su razón social deberá mencionar la expresión empresa social del Estado. 2. Su objeto es prestar el servicio de salud, como servicio público a cargo del Estado o parte del servicio público de seguridad social. 3. La junta o consejo directivo se integrará acorde con lo dispuesto por el *artículo 19 de la Ley 10 de 1990*. 4. El director o representante legal será designado por el mandatario de la respectiva entidad territorial que haya asumido el servicio de salud[330]. 5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales[331]. 6. En materia contractual se regirán por el derecho privado, pero podrán utilizar cláusulas exorbitantes previstas en el *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*; así, poseen régimen especial de contratación para el desarrollo de su objetivo social, relativo a prestación de servicios de salud[332]. No obstante, por ser entidad pública se debe consultar el proceso de contratación[333]. Así, se puede señalar que la *empresa social del Estado*, posee régimen mixto de contratación, el derecho privado en la contratación que tiene como objeto el desarrollo del servicio de salud que constituye su objetivo legal y el régimen del estatuto de contratación pública tratándose de aquellos contratos que obedecen al desarrollo de su gestión administrativa[334]. 7. El régimen presupuestal será el previsto en función de su especialidad en el *Estatuto Orgánico del Presupuesto*, basado en el sistema de reembolso contra prestación de servicios[335]. 8. Por tratarse de entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de entidades territoriales. 9. Para efectos de ejercer el carácter de sujetos pasivos de tributos nacionales se someterán al régimen previsto para establecimientos públicos.

El *artículo 20* de la *Ley 344 de 1996*, *ley de racionalización del gasto público*, estipuló que los recursos provenientes de subsidios a la oferta percibidos por entes públicos prestadores del servicio de salud y empresas sociales del Estado del orden nacional o territorial, en exclusivo se destinarán a financiar prestación de servicios de salud a la población vinculada o no cubiertos por el plan obligatorio de salud subsidiado. De incumplirse esta disposición, se suspenderá el giro de recursos.

El *artículo 16* del *Decreto 1876 de 1994* instauró el régimen privado en las empresas sociales del Estado y facultó el uso de cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto de contratación pública, en concordancia con lo dispuesto por el *numeral 6* del *artículo 195* de la *Ley 100 de 1993*. El *Decreto 536 de 2004* estipuló que las empresas sociales del Estado de entidades territoriales para desarrollar su objetivo pueden recurrir a contratos con terceros, convenios con entes públicos o entidades privadas o **a acuerdos con operadores externos.**

2.6 EMPRESAS OFICIALES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Tienen por objeto la prestación de servicios públicos domiciliarios y se sujetarán a la *Ley 142 de 1994*, la *Ley 489 de 1998* -en lo no regulados por la primera- y a normas que las complementen, sustituyan o adicionen[336].

El *artículo 27* de la *Ley 142 de 1994* estipuló que las empresas de servicios públicos con participación en su capital proveniente de la Nación, entes territoriales y entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo están sometidas a reglas especiales: No podrán otorgar o recibir privilegio o subsidio distinto de los que precisa esta ley... Al enajenar sus aportes, deben considerar sistemas que garanticen adecuada publicidad y democratización de la propiedad de conformidad con esta ley y en desarrollo del precepto contenido en el *artículo 60 de la Carta Política*.

329 *Artículo 195 de la Ley 100 de 1993*. La *Corte Constitucional* declaró exequible este artículo, mediante *Sentencias C-408-94* del 15 de septiembre de 1994, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, y *C-735-00* del 21 de junio de 2000, magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*.
330 *Artículo 192 de la Ley 100 de 1993*.
331 *Capítulo IV de la Ley 10 de 1990*.
332 *Numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993*.
333 Las normas contenidas en las *Leyes 80 de 1993* y *1150 de 2007* y sus decretos reglamentarios.
334 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comunicación del 23 de agosto del 2005 suscrita por gerentes del *sistema de información para la contratación estatal* (*SICE*) y dirigida a la Contraloría Delegada para el Sector Social. P. 2.
335 *Ley 100 de 1993*.
336 *Artículo 84 de la Ley 489 de 1998*.

Se deberá exigir a las empresas de servicios públicos gestión profesional, ajena a intereses partidistas[337], y deben considerar las exigencias que aseguren el desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Las personas que representen sus derechos deben consultar criterios de administración y eficiencia, en concordancia con las pautas fijadas por las comisiones de regulación. Para estos efectos, las entidades podrán celebrar contratos de fiducia o mandato para la gestión profesional de sus acciones, previa invitación pública.

En empresas de servicios públicos con participación oficial constituye propiedad del Estado (Nación, entes territoriales o entidades descentralizadas) los aportes de capital, derechos y dividendos que les corresponda en proporción al patrimonio total. A tales bienes, actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la *Contraloría General de la República* y de las *contralorías departamentales, distritales y municipales*. El control podría ser ejercido por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas luego de concepto favorable del *Consejo de Estado* o del *tribunal administrativo* competente, según se trate de acciones o aportes nacionales o de entidades territoriales[338].

Las autoridades de entidades territoriales, sin perjuicio de competencias asignadas por ley, deben garantizar el ejercicio de la autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia a las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a la buena prestación del servicio... Los miembros de juntas directivas de estas empresas serán escogidos por el presidente, gobernador o alcalde, según su carácter nacional, departamental, distrital o municipal. Las juntas directivas de empresas del orden municipal serán designadas por el alcalde (dos terceras partes) y por comités de desarrollo y control social de servicios públicos domiciliarios (la otra tercera parte)...[339]. Los aportes de la Nación, entes territoriales y entidades descentralizadas en empresas de servicios públicos se rigen por derecho privado[340].

La naturaleza de las empresas de servicios públicos es por general sociedad por acciones[341]. Las entidades cuyo capital no esté representado en acciones adopta la figura de empresa industrial y comercial del Estado[342].

El objeto social de la empresa de servicios públicos es prestar servicios de interés general o público o realizar actividades complementarias[343]. Las comisiones de regulación podrán obligar a las empresas de servicios públicos a disponer objeto exclusivo, cuando comprueben que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario[344]. La empresa de servicios públicos que tenga objeto social múltiple deberá utilizar contabilidad separada para cada servicio que preste. Podrá participar como socia de otras empresas de servicios públicos o en las que tengan como objeto principal prestar el servicio o proveer bien indispensable para cumplir su objeto, si no hay amplia oferta del bien o servicio en el mercado. Podrá también asociarse o formar consorcios, en desarrollo de su objeto, con personas nacionales o extranjeras.

---

337 El aparte ajena a intereses partidistas del *numeral 27.3 artículo 27* de la *Ley 142 de 1994* fue declarado exequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-066-97* del *11 de febrero de 1997*, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

338 Aparte eliminado del *inciso 1* del *numeral 27.4*, al ser declarado inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-374-95* del 24 de agosto de 1995, magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*, fallo reiterado mediante *Sentencia C-375-95* del 24 de agosto de 1995. El *inciso 2 del numeral 27.4* fue declarado *exequible* por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-375-95* del 24 de agosto de 1995, magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*.

339 *Numeral 27.6*. Declarado exequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-585-95 del 7 de diciembre de 1995*, magistrado ponente *Hernando Herrera Vergara*.

340 *Numeral 27.7*. Declarado exequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-066-97 del 11 de febrero de 1997*, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

341 *Artículo 17* de la *Ley 142 de 1994*. El aparte sociedades por acciones fue demandado y declarado exequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-741-03* de *26 de agosto de 2003*, magistrado ponente *Manuel José Cepeda Espinosa*.

342 El *parágrafo 1* fue demandado y declarado exequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-483-96 del 26 de septiembre de 1996*, magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*.

343 *Artículo 18* de la *Ley 142 de 1994*.

344 La *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar sobre este aparte por ineptitud de la demanda, mediante *Sentencia C-150-03* de *25 de febrero de 2003*, magistrado ponente *Manuel José Cepeda Espinosa*: "Consecuencias de cosa juzgada respecto del artículo 68 de la *Ley 142 de 1994*, e inhibición para estudiar demás normas acusadas por guardar estrecha relación con dicho artículo".

La *Carta Política*, en desarrollo del *Estado social de derecho*, concedió importancia a la regulación de servicios públicos domiciliarios. Confirió la responsabilidad de prestar los servicios públicos al Estado (nación o entidades territoriales), de manera directa o a través de acciones que involucren a comunidades organizadas o particulares, con el propósito de garantizar la prestación eficiente de estos vitales servicios. La *Carta Política* otorgó al Estado la función reguladora, supervisora y de control[345]. Estipuló que el bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado[346]. Además, estableció que la ley fijará las competencias relativas a la prestación de servicios públicos domiciliarios (cobertura, calidad, financiación y régimen de tarifas); para fijar las tarifas deberán consultarse criterios de costos, solidaridad, eficiencia, economía, equidad y distributivos[347].

A los municipios incumbe prestar servicios públicos domiciliarios, si las condiciones técnicas, financieras y de conveniencia social lo recomiendan. Los departamentos poseen funciones de coordinación y apoyo[348]. Se autorizó el otorgamiento de subsidios sociales con cargo a presupuestos públicos de entidades de cualquier índole a favor de personas de ingresos reducidos[349]. Estableció que la ley fijará deberes y derechos de usuarios y su intervención en la gestión y fiscalización de empresas prestadoras de servicios[350]. Corresponde al Presidente de la República determinar políticas generales y ejercer regulación, control, inspección y vigilancia, a través de la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*[351].

En desarrollo del mandato constitucional, se expidió la *Ley 142 de 1994*, que precisó alcances y propósitos de la intervención estatal en la prestación de servicios públicos domiciliarios. Propuso cuatro objetivos: Ampliar cobertura, asegurar continuidad en financiación de proyectos de inversión, mejorar gestión en la prestación y coadyuvar al proceso de descentralización y autonomía territorial. Para el ejercicio de la función conferida al Presidente de la República de determinar políticas generales, se constituyeron las comisiones de regulación.

El *artículo 48* de la *Constitución Política* dispuso: "Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley... El Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios...". En desarrollo de este mandato el *artículo 48* de la *Ley 489 de 1998* determinó, en relación con las *Comisiones Reguladoras de Servicios Públicos Domiciliarios*: "Las comisiones que cree la ley para la regulación de servicios públicos domiciliarios... para promover y garantizar la competencia entre quienes los presten, se sujetarán en su estructura, organización y funcionamiento a lo dispuesto en los correspondientes actos de creación".

El *capítulo III* de la *Ley 142 de 1994* organizó estructura, funciones y otros aspectos que rigen a las comisiones reguladoras de servicios públicos domiciliarios. Su *artículo 68* revistió al Presidente de la República de facultades para señalar "políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios", competencias delegadas a las comisiones reguladoras de servicios públicos domiciliarios. Su *artículo 69* le otorgó el carácter de unidades administrativas especiales. Determinó la presencia de tres comisiones: Agua potable y saneamiento básico, energía y gas combustible y telecomunicaciones[352].

El *Decreto 958 de 2001*, acorde con ***numeral 11* del *artículo 189* de la *Constitución Política*** y **el *artículo 45* de** la *Ley 489 de 2003*, creó **la *Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios*,** para coordinar y orientar los temas relativos a servicios públicos domiciliarios.

La *Ley 819 de 2003* "dictó normas orgánicas en presupuesto, transparencia fiscal, responsabilidad, entre otras materias" y estableció en su *artículo 24* que en las asambleas y juntas directivas de empresas

345 *Carta Política, artículo 365*.
346 *Carta Política, artículo 366*.
347 *Carta Política, artículo 367*.
348 *Carta Política, artículo 367*.
349 *Carta Política, artículo 368*.
350 *Carta Política, artículo 369*.
351 *Carta Política, artículo 370*. *Ley 142 de 1994, Capítulo IV*.
352 *Ley 142 de 1994, Capítulo III*. Las *Comisiones de Regulación* se constituyeron como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial adscritas al respectivo ministerio (*Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*, *Minas y Energía* y *Telecomunicaciones*), con el propósito de regular y supervisar el respectivo servicio.

de servicios públicos en las que la Nación disponga participación en su capital, sus intereses serán representados por funcionarios de planta del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*.

El *artículo 419* del *Código de Comercio* estableció que la asamblea general de las sociedades por acciones la constituyen accionistas reunidos con el quórum y en las condiciones previstas en los estatutos. Asimismo, su *artículo 434* dispuso que las juntas directivas de sociedades anónimas se deban integrar con número plural de socios no menor de tres con sus respectivos suplentes.

El *inciso 2* del *artículo 41* de la *Ley 489 de 1998* estableció que ministros y directores de departamentos administrativos del orden nacional deben orientar y coordinar el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades descentralizadas que les estén adscritas o vinculadas.

El *Decreto 2968 de 2003*, acorde con la *Ley 819 de 2003*, reglamentó las asambleas de accionistas, las juntas directivas y la participación de los funcionarios del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* en empresas de servicios públicos domiciliarios.

El artículo 2 del *Decreto 2968 de 2003* definió la naturaleza de la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* como entidad descentralizada de carácter técnico, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial. Precisó que el superintendente obrará con plena autonomía de criterio al cumplir sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Entre otros principios relevantes aplicables al régimen de servicios públicos domiciliarios de la *Ley 142 de 1994* se destacan: Social[353], equidad[354], solidaridad o subsidiaridad[355], universalidad[356], accesibilidad[357], cobertura[358], utilidad pública o interés general[359], derechos de petición[360], participación ciudadana o control social[361], competitividad[362], eficiencia[363], eficacia[364], economía[365], suficiencia financiera[366], economía de escala[367], ecología[368], regulación[369], libertad de provisión[370], libertad de escogencia[371], libertad regulada y vigilada de tarifas[372], descentralización[373], desintegración vertical[374], neutralidad[375], continuidad[376], calidad[377], planificación[378], información[379], simplicidad[380], transparencia[381], democratización[382], promoción o estímulo[383].

---

353 *Artículos 11, 13, 16, 40* y *174*.
354 *Artículos 2* -2.3 y 2.5-, *3, 9, 13, 67* -67.4-, *86* -86.2-, *87, 89, 99, 100, 101, 102, 103* y *162* -162.10-.
355 *Artículos 2* -2.8-, *87, 89, 97, 101, 102* y *103*.
356 *Artículos 2* -2.8- y *134*.
357 *Artículos 2* -2.8- y *134*.
358 *Artículos 2* -2.2-, *3* -3.3-, *40, 87* -87.8-, *160* y *174*.
359 *Artículos 4, 40* y *56*.
360 *Artículos 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158* y *159*.
361 *Artículos 2* -2.8-, *27* -27.6-, *62, 63, 64, 65, 66* y *80*.
362 *Artículos 2* -2.6-, *34* -34.3, *34.4 y 34.5-, 73, 86* -86.3-, *98, 133* y *160*.
363 *Artículos 2* -2.5-, *3* -3.3-, *27* -27.3, *27.5-, 58, 68, 87, 94, 96* y *160*.
364 *Artículos 27* -27.5- y *45*.
365 *Artículos 34* -34.1, *34.2-, 85, 86, 87, 90, 92, 93, 94, 99* -99.6-, *163, 164* y *172*.
366 *Artículos 85, 87, 90, 93, 94* y *99* -99.6-.
367 *Artículo 2* -2.7-.
368 *Artículos 3* -3.6-, *25, 39* -39.1-, *162* -162.8- y *164*.
369 *Artículos 3* -3.3-, *11* -11.8-, *14* -14.30-, *16, 17, 19* -19.11 *y* 19.13-, *34, 37, 45, 46, 47, 50, 52, 53, 69, 70, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 86* -86.1 *y 86.3-, 88, 90, 98, 133* y *171* -171.2-.
370 *Artículo 3* -3.8-, *10, 15, 32* y *86* -86.1-.
371 *Artículo 9*.
372 *Artículo 88*.
373 *Artículos 3* -3.3-, *5, 6, 7, 20, 23, 178* y *183*.
374 *Artículo 91*.
375 *Artículos 3* -3.9- y *87*.
376 *Artículos 2* -2.4-, *61, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142* y *143*.
377 *Artículos 2* -2.1-, *3* -3.3-, *73, 87* -87.8-, *136, 137* y *160*.
378 *Artículos 3* -3.4-, *46, 67* -67.1, *67.2, 67.3, 67.5, 67.7-, 163* y *171* -171.1, *171.4-*.
379 *Artículos 53, 79* y *171* -171.5 *y 171.6-* y *artículos 14* y *15* de la *Ley 689 de 2001*.
380 *Artículo 87*.
381 *Artículo 87*.
382 *Artículo 151*.
383 *Artículo 175*.

2.7 ENTES UNIVERSITARIOS AUTÓNOMOS

Son catalogados entes con régimen especial, sustentado en los *numerales 7* del *artículo 150* y *16* del *artículo 189* de la *Carta Política*, que facultan la presencia de otras entidades del orden nacional. De manera específica, la *Carta Política* otorgó carácter de *régimen especial* a entes universitarios autónomos. Su *artículo 69* dispuso: "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá régimen especial para las universidades del Estado...".

La *Ley 30 de 1992* organizó el servicio público de educación superior. En su artículo 57 dispuso: "Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al *Ministerio de Educación Nacional* en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo... Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden...".

El *artículo 1* de la *Ley 647 de 2001*, estableció: "El carácter especial del régimen de universidades estatales u oficiales, comprenderá organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, sistema de universidades estatales u oficiales, régimen financiero, régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley"[384].

El *artículo 40* de la *Ley 489 de 1998* incluyó entre entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial a los entes universitarios autónomos. El régimen de contratación de las universidades públicas se rige por normas y disposiciones contenidas en el *Capítulo VI* de la *Ley 30 de 1992*. Algunos *entes universitarios autónomos* son: *Nacional*, *Sucre*, *Magdalena*, *Cauca*, *Cartagena*, *Francisco de Paula Santander*, *Antioquia*, *Caldas*, *Córdoba*, *Popular del Cesar*, *de los Llanos*, *Cundinamarca*, *Valle*, *Nacional Autónoma y a Distancia*, *Tolima*, *Atlántico*, *Distrital*, *Nariño*, *Quindío*, *Industrial de Santander*, *Guajira*, *Militar Nueva Granada*, *Amazonía*, *Tecnológica de Pereira, Surcolombiana, Pedagógica Nacional*, *Pedagógica y Tecnológica*, *Colegio Mayor de Cundinamarca, Tecnológica del Chocó*, *Pacífico, Pamplona*.

2.8 CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

Son descritas como entidades con régimen especial en el *numeral 7* del *artículo 150* de la *Carta Política* y el *artículo 40* de la *Ley 489 de 1998*.

El *Título VI* de la *Ley 99 de 1993* definió su naturaleza, misión, objetivos, funciones y demás aspectos que deben cumplir. El *artículo 23* definió su naturaleza jurídica: "Las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por ley, integrado por entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente ecosistema o conforman unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados de administrar en su jurisdicción el medio ambiente y recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las normas legales y las políticas del *Ministerio del Medio Ambiente*"[385].

El *artículo 30* de la *Ley 99 de 1993* definió su objetivo: "Las corporaciones autónomas regionales tendrán por objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el *Ministerio del Medio Ambiente*".

La *Ley 1263 de 2008* modificó los *artículos 26* y *28* de la *Ley 99 de 1993*, referente a directrices sobre

384 Reformó al *inciso 3* del *artículo 57* de la *Ley 30 de 1992*.

385 Declarado *exequible* por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-596-98* del 21 de octubre de 1998, magistrado ponente *Vladimiro Naranjo Mesa*.

dirección general y planes de acción[386] de las corporaciones autónomas regionales.

Existen las siguientes[387]: *Corporación Autónoma Regional de Sucre* (*CARSUCRE*), *Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge* (*CORPOMOJANA*), *Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique* (*CARDIQUE*), *Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge* (*CVS*), *Corporación Autónoma Regional del Atlántico* (*CRA*), *Corporación Autónoma Regional del Magdalena* (*CORPAMAG*), *Corporación Autónoma Regional del Cesar* (*CORPOCESAR*), *Corporación Autónoma Regional de la Guajira* (*CORPOGUAJIRA*), *Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* (*CORALINA*), *Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar* (*CSB*), *Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia* (*CORANTIOQUIA*), *Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá* (*CORPOURABÁ*), *Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare* (*CORNARE*), *Corporación Autónoma Regional para el desarrollo sostenible del Chocó* (*CODECHOCÓ*), *Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca* (*CVC*), *Corporación Autónoma Regional del Cauca* (*CRC*), *Corporación Autónoma Regional de Nariño* (*CORPONARIÑO*), *Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena* (*CAM*), *Corporación Autónoma Regional del Tolima* (*CORTOLIMA*), *Corporación Autónoma Regional del Quindío* (*CRQ*), *Corporación Autónoma Regional de Risaralda* (*CARDER*), *Corporación Autónoma Regional de Caldas* (*CORPOCALDAS*), *Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca* (*CAR*), *Corporación Autónoma Regional de Chivor* (*CORPOCHIVOR*), *Corporación Autónoma Regional del Guavio* (*CORPOGUAVIO*), *Corporación Autónoma Regional de Boyacá* (*CORPOBOYACÁ*), *Corporación Autónoma Regional de Santander* (*CAS*), *Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga* (*CDMB*), *Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander* (*CORPONOR*), *Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía* (*CORPORINOQUÍA*), *Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área Especial de la Macarena* (*CORMACARENA*), *Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico* (*CDA*), *Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía* (*CORPOAMAZONÍA*).

2.9 BANCO DE LA REPÚBLICA

El *artículo 371* de la *Carta Política* estipuló: "El *Banco de la República* ejercerá funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a régimen legal propio... Serán funciones del *Banco de la República*: 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 establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Se ejercerán en coordinación con la política económica general... El *Banco* rendirá al *Congreso* informe sobre la ejecución de políticas a su cargo y demás asuntos que se le soliciten". En desarrollo del régimen legal propio del *Banco de la República* surgió importante evolución jurídica: *Ley 31 de 1992* y sus decretos reglamentarios, en especial el *Decreto 2520 de 1993*.

La *Ley 31 de 1992* dictó normas que regulan al *Banco de la República*, convirtiéndose estatuto orgánico, que dispuso lineamientos para el ejercicio de sus funciones, régimen de cambios internacionales, sistema de supervisión, entre otras disposiciones. Su *artículo 1* definió su naturaleza y objeto, al respecto señaló: "El *Banco de la República* es persona jurídica de derecho público, continuará funcionando como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. El *Banco de la República* ejercerá funciones de banca central de acuerdo con las disposiciones contenidas en la *Constitución Política* y en la presente Ley". Disposición ratificada por el *artículo 1* del *Decreto 2520 de 1993*.

Función relevante del *Banco de la República* es garantizar la capacidad adquisitiva del dinero, frente a

386 Reglamentado por el *Decreto 2350 de 2009*.

387 *Artículo 33* de la *Ley* 99 *de 1993*. *CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES* [araneus.humboldt.org.co]. *NUESTRA ASOCIADOS* [http://www.asocars.org.co].

proclives riesgos de inflación, dispuesto en el *artículo 2* de la *Ley 31 de 1992*[388].

El *artículo* 3 determinó su régimen jurídico: "El *Banco de la República* se sujeta a régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte se regirán en exclusivo por las normas contenidas en la *Constitución Política*, en esta Ley y en los Estatutos. En casos no previstos por aquellas y estos, las *operaciones mercantiles y civiles* y, en general, los actos del *Banco* que no fueren administrativos, se regirán por normas del derecho privado... El *Banco* podrá realizar actos, contratos y operaciones bancarias y comerciales en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, ajustándose a las facultades y atribuciones que le otorgan la *Constitución*, esta *Ley* y sus *Estatutos*". Este precepto fue corroborado por el *artículo 3* del *Decreto 2520 de 1993*, que agregó: "Por su naturaleza propia y especial, su autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y por expreso mandato constitucional que determina la existencia de régimen legal propio al *Banco de la República* no le será aplicable el régimen de entidades descentralizadas".

Por su parte, el *artículo 372* de la *Carta Política* prescribió: "la *Junta Directiva del Banco de la República* será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco…". Este delegación fue acogida por los *artículos 4* de la *Ley 31 de 1992* y *5* del *Decreto 2520 de 1993*.

El *Título II* de la *Ley 31 de 1992*[389] precisó las funciones del *Banco de la República*: Emisión de dinero[390], banquero y prestamista de intermediarios financieros, agente del gobierno, administrar las reservas internacionales, representante del Estado en los distintos organismos financieros internacionales, y de su *Junta Directiva* como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, orientado a la orientación de los instrumentos de la política monetaria: Fijar y reglamentar el encaje, disponer las operaciones en el mercado abierto, señalar condiciones financieras a las que deben sujetarse entidades públicas para adquirir o colocar títulos, establecer límites a la cartera y demás operaciones activas de los establecimientos financieros (cupos de crédito), fijar tasas máximas de interés, regular el crédito interbancario, regular los cambios, intervenir el mercado de divisas, conceptuar sobre el crédito público externo e interno.

El *artículo 40* de la *Ley 489 de 1998* incluyó entre entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial al *Banco de la República*.

2.10 AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN (ANTV)

La *Carta Política* consagró en sus *artículos 76* y *77* esquema especial para la entidad estatal encargada de la supervisión del uso del espectro electromagnético para la gestión del servicio de televisión, así como para la propia actividad de usufructo de este servicio público de comunicación masiva.

Estableció el *artículo 76* de la *Constitución Política* que: "La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para servicios de televisión, estará a cargo de organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a régimen legal propio...".

Instauró el *artículo 77* de la *Carta Política*: "La televisión será regulada por entidad autónoma del orden nacional, sujeta a régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo

388 Apartes del *Artículo 2* fue demandado y declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-482/99* del 7 de julio de 1999, magistrado ponente *Alejandro Martínez Caballero*.

389 *Artículos 6* a *25* de la *Ley 31 de 1992*. Se resaltan algunas jurisprudencias en esta materia: *Corte Constitucional*, *Sentencia C-485-93* del 28 de octubre de 1993. Magistrado ponente: *Eduardo Cifuentes Muñoz*. *Corte Constitucional. Sentencia C-827/01* del 8 de agosto de 2001. Magistrado Ponente: *Álvaro Tafur Galvis*. *Corte Constitucional*. *Sentencia C-208-00* del 1 de marzo de 2000. Magistrado ponente *Antonio Becerra Carbonell*. *Corte Constitucional.* Sentencia C-383/99 del 27 de mayo de 1999. Magistrado Ponente: *Alfredo Beltrán Sierra*. *Corte Constitucional*. *Sentencia C-384-96* del 26 de julio de 2000. Magistrado ponente *José Gregorio Hernández Galindo*. *Corte Constitucional*. *Sentencia C-700-99* del 16 de septiembre de 1999. Magistrado ponente *José Gregorio Hernández Galindo*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-070-93* del 23 de febrero de 1994. Magistrado ponente: *Hernando Herrera Vergara*. *Corte Constitucional. Sentencia C-719/04* del 3 de agosto de 2004. Magistrado Ponente: *Álvaro Tafur Galvis*. *Corte Constitucional*, *Sentencia C-050-93* del 10 de febrero de 1993. Magistrado ponente: *Hernando Herrera Vergara*.

390 Asegurar unidad monetaria, emitir moneda legal, imprimir, importar, acuñar, cambiar y destruir especies y retirar y proveer billetes y monedas.

de su junta directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual nombrará al director... La Ley... regulará la organización y funcionamiento de la Entidad".

Estas competencias fueron delegadas a la *Comisión Nacional de Televisión* mediante *Ley 182 de 1995*, norma que además reglamentó el servicio de televisión, formuló políticas públicas para su fomento, procuró democratizar su acceso, promovió gestiones de televisión, estableció criterios para contratar sus servicios, reestructuró al sector, entre otras disposiciones.

El *artículo 40* de la *Ley 489 de 1998* incluyó entre entidades estatales sujetas a régimen especial a la *Comisión Nacional de Televisión*.

La *Ley 182 de 1995* se propuso reglamentar el servicio de televisión, formular políticas para su fomento, democratizar su acceso, promover la actividad de televisión, establecer normas para contratar los servicios, entre otras disposiciones. Su *artículo 3* conformó la *Comisión Nacional de Televisión*, al precisar: "El organismo al que se refieren los *artículos 76* y *77* de la *Constitución Política* se denominará *Comisión Nacional de Televisión* (*CNTV*). Dicha entidad es persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica y con independencia funcional para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución, la ley y sus estatutos...".

Las *Leyes 14 de 1991 y 182 de 1995* dispusieron que la televisión es servicio público, cuya prestación incumbe al Estado, sujeta a su titularidad, reserva, control y regulación; sin embargo, facultó contratar su explotación con personas naturales o jurídicas de forma temporal, acorde con los principios y objetivos de la ley. De esta forma, autorizó al Estado para otorgar concesiones al sector privado para su explotación, conforme a la filosofía *neoliberal*.

Ley 335 de 1996 modificó parcialmente a las *Leyes 14 de 1991 y 182 de 1995*. En especial, creó la televisión privada en *Colombia*, organizó y dictaminó sobre la *Comisión Nacional de Televisión*, entre otras decisiones.

Otras normas que se estipularon para regir a la *Comisión Nacional de Televisión* son: *Ley 252 de 1995* (constitución de la *Unión Internacional de Telecomunicaciones*, referente a reglamentos administrativos adoptados en *Ginebra* el 22 de diciembre de 1992, entre otras disposiciones), *Ley 506 de 1999* (reformó parcialmente a la *Ley 182 de 1995*), *Ley 680 de 2001* (modificó de forma parcial a las *Leyes 14 de 1991, 182 de 1995* y *335 de 1996* y se dictan otras medidas en materia de televisión), *Ley 680 de 2001* (*artículos 13*, *16* y *17*), *Ley 1341 de 2009* (dispuso aspectos relativos a la prestación del servicio de televisión, estableció funciones de la *Comisión Nacional de Televisión* y estipuló la creación de la *Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-*), *Ley 1507 de 2012* (estableció la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y dictó otras disposiciones).

El *Acto Legislativo No. 2 de 2011* decidió la liquidación de la *Comisión Nacional de Televisión* al derogar el *artículo 76*[391] y modificar el *artículo 77*[392] de la *Carta Política*. Este acto legislativo fue demandado por inconstitucional ante la *Corte Constitucional*, que decidió declararlo exequible, mediante *Sentencia C-294 de 2012*, magistrada ponente: *María Victoria Calle Correa*.

La *Ley 1507 de 2012* creó la *Autoridad Nacional de Televisión* (*ANTV*), como agencia nacional estatal de naturaleza especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, siendo parte del sector de telecomunicaciones y tecnologías de la información y conformada por la *Junta Nacional de Televisión*, que es apoyada financieramente por el *Fondo para el Desarrollo de la Televisión* (*FONTV*).

La *Autoridad Nacional de Televisión* (*ANTV*) se encuentra organizada como cuerpo colegiado, conformado por cinco miembros, que incluyen al ministro de *tecnologías de la información y la comunicación* (*TIC*), delegado del presidente y tres representantes escogidos por universidades, gobernadores y sociedad civil.

391 El *Artículo 1* del *Acto Legislativo No. 2 de 2011* decretó: "Derógase el *artículo 76* de la *Constitución Política* de *Colombia*".

392 El *Artículo 2* del *Acto Legislativo No. 2 de 2011* estableció: "El *artículo 77* de la *Constitución Política de Colombia*, quedará así: *Artículo 77*. El *Congreso de la República* expedirá la ley que fijará la *política* en materia de *televisión*".

Tiene por objeto brindar las herramientas para la ejecución de planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia del servicio. Es, además, el principal interlocutor con los usuarios y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes. La *ANTV* está conformada por la *Junta Nacional de Televisión* y ejerce la gerencia su director[393].

Asimismo, la *Ley 1507 de 2012* redistribuyó las competencias de la otrora *Comisión Nacional de Televisión* entre la *Autoridad Nacional de Televisión* (*ANTV*), la *Agencia Nacional del Espectro* (*ANE*) y la *Comisión de Regulación de Comunicaciones* (*CRC*), reduciendo sus funciones.

2.11 FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

El *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FOGAFÍN*) fue creado mediante *artículo 1* de la *Ley 117 de 1985*, como persona jurídica autónoma de derecho público y de naturaleza única, sometida a vigilancia de la *Superintendencia Financiera*. Las operaciones del Fondo se rigen por este *Estatuto Orgánico del Sector Financiero* y por normas del derecho privado. Este aserto fue confirmado por el *artículo 316* del *Decreto 663 de 1993* y el *artículo 3* del *Decreto 2757 de 1991*.

El *artículo 2* de la *Ley 117 de 1985* precisó el objeto general del *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* como "protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores causantes de perjuicios a las instituciones financieras".

FOGAFÍN debe sujetarse a las disposiciones constitucionales relativas al sector financiero y al régimen económico, en especial a los *artículos 58* y *60* (propiedad privada), *333* (libertad económica e iniciativa privada) y *335* (intervención estatal en la actividad financiera).

La *Ley 226 de 1995*, al desarrollar al *artículo 60* de la *Constitución Política*, impartió disposiciones sobre enajenación y democratización de la propiedad accionaria estatal, sujetando a *FOGAFÍN* en esta materia a los procesos allí estipulados.

Otras normas que regulan la actividad financiera y repercuten de alguna forma en la gestión de *FOGAFÍN* son: *Ley 510 de 1999* (sistema financiero y asegurador, mercado público de valores, *Superintendencias Bancaria* y *de Valores*) y *Ley 795 de 2003* (reformó de forma parcial al *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*).

2.12 FONDO DE GARANTÍAS DE ENTIDADES COOPERATIVAS

Los *artículos 51* y *52* de la *Ley 454 de 1998* (norma sobre economía solidaria) facultaron al Gobierno Nacional para crear fondo de garantías para cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multi-activas o integrales con sección de ahorro y crédito. Con base en estas facultades, se expidió el *Decreto 2206 de 1998*.

Así, el *Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas* (*FOGACOOP*) fue creado mediante *artículo 1* del *Decreto 2206 de 1998*, como persona jurídica de naturaleza única sujeta a régimen especial, organizada como entidad financiera vinculada al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Sus actos se rigen por el derecho privado. Se aplican normas especiales incluidas en el *Decreto 2206 de 1998* y, en lo no previsto, por las que rigen a empresas industriales y comerciales del Estado.

FOGACOOP debe subordinarse a preceptos constitucionales referentes al régimen financiero y económico, en específico a los estipulados en los *artículos 58*, *60*, *333* y *335*. Asimismo, debe consultar

393 *AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN* [es.wikipedia.org]. *QUIÉNES SOMOS* [www.antv.gov.co].

las *Leyes 79 de 1988* (legislación cooperativa), *510 de 1999* (sistema financiero y asegurador y mercado público de valores) y *795 de 2003* (reformó de forma parcial al *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*).

3. LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

El *Decreto Ley 254 de 2000* erigió el régimen para liquidar entidades públicas del orden nacional, incorporando principios, reglas y procedimientos aplicables a los procesos de supresión y extinción de organismos públicos nacionales[394]. Igualmente, algunos organismos públicos se sujetan a disposiciones sobre liquidación establecidas en el *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero* y en el *Código de Comercio*, en concordancia con la propia naturaleza de la entidad. También, se prevén casos específicos de régimen propio de liquidación, cuando sean consagrados taxativamente en normas especiales.

La *Ley 1105 de 2006* reformó el régimen para liquidar entidades públicas del orden nacional. Su aplicación cobija las entidades públicas de la rama Ejecutiva del orden nacional a las que se haya ordenado su supresión o disolución.

El tema de liquidación de entidades públicas amerita ser estudiado con detalle, se examinarán los siguientes tópicos: Procedimientos aplicables, valoración de pasivos y activos y liquidación de contratos.

3.1 PROCESO DE LIQUIDACIÓN

Supresión, disolución y liquidación de entidades: El Presidente de la República podrá suprimir o disponer disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional 395, en los siguientes escenarios: 1. Los objetivos señalados en el acto de creación del organismo pierden razón de ser. 2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad se transfieran a otros organismos nacionales o a entidades del orden territorial. 3. Evaluaciones de gestión administrativa efectuadas por el gobierno nacional aconsejen su supresión o transferencia de funciones a otra entidad. 4. Indicadores de gestión, eficiencia, eficacia, rentabilidad, desempeño y resultados, evaluación de procesos administrativos y examen de resultados, aplicados por organismos de control o la propia administración, concluyan su eminente supresión o transferencia de funciones a otra entidad. Es menester examinar variables financieras, como distribución de excedentes, margen de beneficios y grado de cumplimiento de objetivos, planes, programas y proyectos asumidos. 5. Exista duplicidad de objetivos o funciones esenciales con otra u otras entidades. 6. Pierda competencias, como consecuencia del proceso de descentralización del servicio a cargo de la entidad[396].

En el acto que ordena la supresión, disolución o liquidación debe disponerse subrogación de obligaciones y derechos de entidades suprimidas o disueltas, titularidad y destino de bienes o rentas, ajustes presupuestales necesarios, régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con normas que rigen la materia, situación de los servidores públicos. Tratándose de entidades sometidas a régimen societario, la liquidación se regirá por el *Código de Comercio*, en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad.

---

394 El *artículo 1* del *Decreto 254 de 2000* definió como ámbito de aplicación de esta ley a entidades públicas del orden nacional sobre las que se haya ordenado su supresión o disolución.

395 *Artículo 52* de la *Ley 489 de 1998*. Declarado condicionalmente exequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-702/99* de 20 de septiembre de 1999, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*: "En cuanto la modificación de la estructura de ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional es del resorte ordinario de competencias que la *Carta* atribuye al Legislador trazar las directrices, principios y reglas generales que constituyen el marco que da desarrollo al *numeral 7* del *artículo 150*, pues es al Congreso a quien compete 'determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica'...". Mediante *Sentencia C-108/02 de 20 de febrero de 2002*, magistrado ponente *Eduardo Montealegre Lynett*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en la *Sentencia C-702-99*. La *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar sobre este artículo por ineptitud de la demanda, mediante *Sentencia C-458/04 de 11 de mayo de 2004*, magistrado ponente *Jaime Araujo Rentería*.

396 Apartes del *numeral 6* del *artículo 52* fue declarado inexequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-727/00* de 21 de junio de 2000, magistrado ponente *Vladimiro Naranjo Mesa*, al considerar que "como consecuencia de la descentralización o desconcentración de un servicio la entidad pierde la respectiva competencia".

Acto de liquidación: El proceso de liquidación se iniciará luego de ordenada la supresión o disolución de entidad pública del orden nacional, acorde con lo dispuesto por los *artículos 52* de la *Ley 489 de* 1998 y *2* del *Decreto 254 de 2000,* modificado parcialmente por la *Ley 1105 de 2006*[397]. La liquidación podrá delegarse a otra entidad estatal con objeto análogo o contratarse con entidad fiduciaria, o ambas, que podrán convenir la administración y la cesión de activos.

La expedición del acto de liquidación debe observar las siguientes prescripciones:1) Designar liquidador, responsabilidad del Presidente de la República. 2) Nominar revisor fiscal, si es indispensable. 3) Existe impedimento para vincular nuevos servidores públicos en la planta de personal. 4) Se deben cancelar embargos decretados con antelación a la emisión del acto que ordena la disolución y liquidación, con el fin de integrar la masa de liquidación[398]. 5) Es indispensable elaborar inventarios y avalúos de activos y pasivos. 6) Existe prohibición al representante legal para celebrar pactos, convenciones colectivas u otros actos no orientados a la liquidación. 7) Es necesario adoptar medidas que aseguren la conservación y la fidelidad de los archivos, en especial, los relativos a obligaciones.

En el acto que se ordena la supresión o disolución debe señalarse el plazo de la liquidación, que debe ser fijado acorde con las características propias de la entidad. Si la liquidación no se concluye en el plazo estipulado, el Gobierno podrá prorrogarlo por acto administrativo motivado.

Emplazamiento: Durante los sucesivos 45 días a la iniciación del proceso de liquidación se emplazará mediante publicación de avisos a quienes tengan reclamaciones o conserven en su poder activos de la entidad en liquidación, para fines de su devolución y cancelación[399].

Órganos de dirección de la liquidación: El artículo 3 de la Ley 1105 de 2006 definió como estamento de dirección al liquidador. Para tal efecto, en el acto que ordena la supresión o disolución, podrá preverse: 1) Existencia de junta liquidadora, su integración y funciones, y b) presencia de revisor fiscal, que deberá disponer calidades y funciones establecidas en el Libro II, Título I, Capítulo VII, del Código de Comercio[400].

Designación, competencia y funciones del liquidador*:* El *artículo 5* de la *Ley 1105 de 2006* estipuló: "El liquidador será de libre designación y remoción del Presidente de la República; estará sujeto al mismo régimen de requisitos para el desempeño del cargo, inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para el representante legal de la respectiva entidad pública en liquidación... Sin perjuicio de lo anterior, podrá ser designado como liquidador quien se haya desempeñado como miembro de la junta directiva, gerente o representante legal de la respectiva entidad... El Presidente de la República fijará remuneración y régimen de incentivos a liquidadores"[401]. Así, se otorgó amplia potestad al presidente, en el sentido de fijar remuneración y régimen de incentivos a liquidadores, puesto que según el *artículo 150* de la *Carta Política* debe sujetarse a los parámetros incorporados en la ley, que debe erigir aspectos generales y señalar objetivos y criterios a que debe someterse el gobierno para establecer régimen salarial y de prestaciones sociales de servidores públicos[402].

Es competencia del liquidador adelantar bajo su dirección y responsabilidad los procesos de

397 El *artículo 2* de la *Ley 1105 de 2006* modificó los *parágrafos 1* y *2* del *artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000,* en dos propósitos: Eliminó el plazo máximo de dos años para liquidar, confiriéndole al Ejecutivo opción de otorgar margen superior a ese término, lo que es inconveniente, y los jueces que conocen estos procesos, deberán oficiar a registradores de instrumentos públicos, oficinas de tránsito y transportes y cámaras de comercio.

398 Los jueces que conozcan estos procesos, a solicitud del liquidador, deberán oficiar a los registradores de instrumentos públicos para que procedan a cancelar los respectivos registros.

399 *Artículo 12* de la *Ley 1105 de 2006*, modificatorio del *artículo 23 del Decreto-ley 254 de 2000*. Profundizó en los procedimientos para fijar avisos y temas que deben incluir el respectivo aviso: Citación a individuos para presentar reclamación y expresar sus motivos y pruebas, y propuso plazos para presentar reclamaciones.

400 Reemplazó al *artículo 3 del Decreto-ley 254 de 2000*.

401 Reformó al *artículo 5* del *Decreto-ley 254 de 2000*.

402 Establece el *Artículo 150*: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:... 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: ...e) Fijar régimen salarial y de prestaciones de empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública...".

liquidación de las entidades confiadas para tales efectos[403]. Son funciones del liquidador, entre otras[404]: a) Representar legalmente a la entidad en liquidación. b) Responder por la custodia y administración de haberes de la entidad. c) Informar a organismos de veeduría y control el inicio del proceso de liquidación. d) Avisar a jueces sobre la decisión, para terminar procesos ejecutivos en curso. e) Notificar a registradores de instrumentos públicos cancelación de embargos, ampliado a autoridades de tránsito y transportes y cámaras de comercio[405]. f) Ejecutar actos conducentes a la rápida y efectiva liquidación. g) Elaborar anteproyecto de presupuesto de la entidad y, cuando sea pertinentes, presentarlo para su aprobación y trámite correspondiente al ministro o director de departamento administrativo al que esté adscrita o vinculada la entidad pública en liquidación. h) Adelantar gestiones para cobro de cartera. i) Cerrar contabilidad de la entidad a liquidar, e iniciar nueva contabilidad de liquidación. j) Celebrar actos y contratos requeridos para el adecuado proceso de liquidación. k) Representar a la entidad en empresas en que sea socia. l) Promover, acorde con la ley, acciones disciplinarias, contenciosas, civiles o penales necesarias contra los servidores públicos, personas o instituciones que hayan participado en el manejo de bienes y haberes de la entidad en liquidación. m) Promover acciones disciplinarias, contenciosas, civiles o penales contra actos dolosos o culposos sobre haberes de la entidad. n) Rendir informe mensual de gestión e informe final general de actividades ejercidas. ñ) Velar por cumplir el principio de publicidad en el proceso de liquidación.

Los actuaciones del liquidador constituyen actos administrativos y, por ello, se controlarán por la jurisdicción contencioso administrativa, gozan de presunción de legalidad y su impugnación no suspenderá el proceso de liquidación[406].

Liquidación de contratos: Los contratos terminados, cedidos o transferidos deben liquidarse previamente de conformidad con lo previsto en la *Ley 80 de 1993*, a más tardar en la fecha prevista para terminar el proceso de liquidación, previa apropiación y disponibilidad presupuestal[407].

3.2 PASIVOS DE ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN

El liquidador debe elaborar inventario de pasivos de la entidad[408], sujeto a las siguientes reglas: 1. Relación cronológica de obligaciones a cargo de la entidad, precisando contingencias, como condicionales, litigios y garantías. 2. Respaldo en los estados financieros y demás documentos contables que comprueben su existencia y exigibilidad. 3. Relación de obligaciones laborales.

Asimismo, el liquidador deberá presentar inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual tres meses después de su posesión al *Ministerio de Justicia y del Derecho*[409], que contenga la información solicitada por ese Ministerio[410]. El archivo de procesos y reclamaciones y sus soportes será entregado al *Ministerio de Justicia y del Derecho*, inventariado acorde con técnica reconocida, incluida base de datos que permita la identificación adecuada. Con el propósito de garantizar la apropiada defensa del Estado, el liquidador continuará atendiendo los procesos judiciales, demás reclamaciones en curso y los allegados al iniciarse dentro de dicho término. Además, deberá preparar informe mensual del estado de procesos y reclamaciones con destino al mismo ministerio[411].

---

403 El *artículo 4* de la *Ley 1105 de 2006* gestó cambio sutil al *artículo 4* del *Decreto Ley 254 de 2000*, al referirse taxativamente a 'entidad pública del orden nacional'.

404 *Artículo 6* de la *Ley 1105 de 2006*, modificó el *artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000*.

405 *Ley 1105 de 2006*, *artículo 2*. Reformó al *parágrafo 2*, *artículo 2* del *Decreto Ley 254 de 2000*.

406 *Artículo 7* de la *Ley 1105 de 2006*. Modificó el *artículo 7 del Decreto Ley 254 de 2000*.

407 *Artículo 29* del *Decreto 2 Ley 54 de 2000*.

408 *Artículo 22* del *Decreto Ley 254 de 2000*.

409 *Artículo 13* de la *Ley 1105 de 2006*. Enmendó al *artículo 25* del *Decreto 254 de 2000 y reglamentado de forma parcial por el Decreto 1795 de 2007*, que adoptó el sistema único de información para la gestión jurídica del Estado, denominado *LITIGOB* y dispuso que el representante legal deberá designar al responsable de vigilar el registro oportuno y la constante actualización de la información suministrada.

410 El *Decreto 1795 de 2007* reglamentó parcialmente al *artículo 15* (defensa judicial de la Nación) de la *Ley 790 de 2002* (programa de renovación de la administración pública) y al *artículo 13* (inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual) de la *Ley 1105 de 2006*.

411 *Artículo 26* del *Decreto 254 de 2000*. Reglamentado por el *Decreto Nacional 414 de 2001*, que en su *artículo 5* precisó: "El informe mensual

El liquidador deberá cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de liquidación, previa disponibilidad presupuestal[412]. Según las siguientes reglas: 1. Toda obligación deberá relacionarse en el inventario de pasivos. 2. El pago de obligaciones debe observar prelación establecida en normas legales. Para pago de exigencias laborales, el liquidador debe elaborar plan de pagos, acorde con indemnizaciones reconocidas y programa aprobado por junta liquidadora, de existir. 3. Las obligaciones a término que superen el plazo fijado para la liquidación podrán cancelarse en forma anticipada, sin lugar al pago de intereses distintos de los estipulados. 4. El pago de obligaciones condicionales o litigiosas se efectuará cuando sean exigibles. 5. Se observará caducidad y prescripción de pasivos, con base en normas vigentes. 6. Adicionó: Se podrán realizar pagos de pasivos mediante dación en pago de bienes de la entidad, respetando prelación de créditos y avalúo; la dación se podrá efectuar en favor del acreedor o grupo de ellos que tengan la misma prelación y en forma expresa sea solicitado por escrito. 7. Se podrán aplicar reglas previstas en el *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero* y las normas que lo desarrollen para eventos que incorporen activos no difícil de enajenar o situaciones jurídicas no posibles de definir.

Los compromisos, incluso laborales, se cancelarán con el producto de enajenación de activos, con observancia de las normas legales sobre prelación de pagos de obligaciones y acorde con las disposiciones presupuestales. Los pasivos laborales deberán incluir cálculo actuarial de pensiones. Si los recursos para liquidar la entidad pública nacional no societaria son insuficientes, las obligaciones laborales serán sufragadas por la Nación o la entidad pública nacional designada en el decreto que ordena su supresión o liquidación.

El *Título XL* del *Libro IV* del *Código Civil* se refiere a la prelación de créditos, que debe ser observada para efectos legales, incluso los procesos de liquidación. Se establecen categorías de créditos: Préstamos de primera clase, consistentes en costas judiciales, salarios, sueldos y demás prestaciones derivadas de contrato de trabajo, créditos con el fisco emanados de impuestos, expensas funerales*, gastos de enfermedad* e incurridos para subsistir durante los últimos tres meses*[413]. Empréstitos de segunda clase: Acreencias respaldadas con prendas y referentes a acarreos y posada*[414]. Obligaciones de tercera clase: De índole hipotecario[415]. Compromisos de cuarta clase: Fiscales a cargo de recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales, a favor de establecimientos de caridad o educación, a hijos de familia por bienes de su propiedad administrados por el padre* y personas que están bajo tutela y curaduría*[416]. Quinta categoría de deudas: No dispone prioridad[417].

3.3 ACTIVOS DE ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN

El liquidador debe elaborar inventario físico de activos, detallado y justificado, en plazo no superior a seis meses a partir del inicio del proceso (fecha de su posesión)[418]. Debe estar justificado, disponer soportes contables e incluir: 1. Reseña de bienes muebles e inmuebles, créditos y activos intangibles de su propiedad. 2. Descripción de bienes corporales en tenencia de terceros, indicando nombre del titular, naturaleza del contrato y fecha de vencimiento. Se deben identificar los bienes indispensables para el proceso de liquidación.

Los inventarios elaborados por el liquidador deben ser refrendados por el revisor fiscal. Copia deberá

sobre el estado de los procesos y reclamaciones de que trata el *artículo 26* del *Decreto 254 de 2000*, será remitido a la *Dirección de Defensa Judicial de la Nación* del *Ministerio de Justicia y del Derecho* dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes".

412 *Artículo 32* del *Decreto 254 de 2000* adicionado por el *artículo 18* de la *Ley 1105 de 2006*.

413 *Artículo 2495* del *Código Civil*. Los créditos resaltados con * no proceden en el caso de liquidación de entidades públicas.

414 *Artículo 2497* del *Código Civil*. Los resaltados con * no aplican al caso en estudio.

415 *Artículo 2499* del *Código Civil*. Los acreedores hipotecarios no están obligados a aguardar las resultas del concurso general para proceder a ejercer sus acciones contra las respectivas fincas (*Artículo 2501 Código Civil*).

416 *Artículo 2502 del Código Civil*. Los resaltados con * no aplican al caso en estudio.

417 *Artículo 2509 del Código Civil*.

418 *Artículo 9* de la *Ley 1105 de 2006*, reformó al *artículo 18* del *Decreto Ley 254 de 2000*. En síntesis, estas modificaciones son: Además del inventario físico, se incluyeron inventarios jurídico y contable. Se aumentó a seis meses el plazo de presentación (eran 3 meses), prorrogable en igual período de tiempo. Incluyó que debe anotarse y explicarse las inconsistencias entre dicho inventario y el recibido por el liquidador en el momento de iniciar su gestión, si las hubiere.

ser remitida a la *Contraloría General de la República* para el control fiscal posterior[419]. Durante la etapa de inventarios, el liquidador deberá ordenar realizar estudio de títulos de bienes inmuebles con el fin de enmendar irregularidades que puedan afectar su posterior enajenación e identificar gravámenes y limitaciones existentes al derecho de dominio. Los bienes que tengan estudios de títulos realizados durante el semestre anterior a la fecha de inicio de los inventarios, o anteriores que sean satisfactorios, no requieren nuevo estudio de títulos[420]. Deberán identificarse bienes inmuebles que la entidad posea a título de tenencia, como arrendamiento, comodato, usufructo u otro, para transferir dicha condición a terceros o proceder a su restitución.

El liquidador deberá realizar avalúo de bienes de propiedad de la entidad, con sujeción a las siguientes reglas: 1. Bienes inmuebles. Se regirá por disposiciones legales sobre la materia; en especial, *Ley 80 de 1993*, *Decretos 855 de 1994* y *2150 de 1995* y normas concordantes. 2. Bienes muebles. Se practicará por peritos evaluadores[421]. 3. El avalúo de bienes será remitido a la *Contraloría General de la República*, para ejercer el control fiscal. El valor de enajenación de activos será el de mercado.

La masa de liquidación está integrada por activos, beneficios, rendimientos financieros y otros derechos patrimoniales que ingresen o deban ingresar al patrimonio de la entidad objeto de liquidación[422]. No forman parte de la masa de liquidación: Recursos de la seguridad social que se entregarán a la entidad que determine el Gobierno nacional, los establecidos en el *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, bienes y derechos determinados en el acto de supresión o disolución de conformidad con lo dispuesto por el *parágrafo 1* del *artículo 52* de la *Ley 489 de 1998* y bienes públicos que conforme a la *Constitución Política* y la ley sean inalienables, inembargables e imprescriptibles[423].

Si subsistieren activos remanentes al finalizar la liquidación y pagadas las obligaciones a cargo de la entidad en liquidación, serán entregados al *Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional* (*FOPEP*) o al *Fondo de Reservas de Bonos Pensionales* según les incumba, en la forma y oportunidad señalada por el Gobierno nacional en el decreto que ordena la liquidación. Los bienes no enajenados, derechos y obligaciones se trasladarán al ministerio, departamento administrativo o entidad descentralizada que determine la ley o el acto administrativo expedido por el Gobierno nacional[424]. El traspaso de bienes se efectuará mediante acta suscrita por el liquidador y el ministro, director de departamento administrativo o representante legal, especificando los bienes en la forma establecida por la ley. Copia auténtica del acta debe ser publicada en el *Diario Oficial* y, en caso de predios, inscrita en la *Oficina de Registro de Instrumentos Públicos* acorde con su ubicación. Los actos y contratos a extenderse u otorgarse con motivo de la liquidación se considerarán sin cuantía y no generarán impuestos y contribuciones nacionales y tributo de registro y anotación[425].

3.4 ENAJENACIÓN DE ACTIVOS

Se analizarán dos escenarios: Los adquiridos por otras entidades públicas y aquellos que no son demandados por estas y se ofrecen a terceros.

3.4.1 A OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

El *artículo 16* de la *Ley 1105 de 2006* dispuso que los inventarios y avalúos de bienes de entidades en liquidación deban ser publicados en la página web determinada por el propio Gobierno nacional, para ser conocidos con prelación por otros entes de la rama Ejecutiva, que deberán informar en plazo

419 *Artículo 14* de la *Ley 1105 de 2006*, modificó al *artículo 27 del Decreto 254 de 2000*. Eliminó la autorización de la junta liquidadora.
420 *Artículo 10* de la *Ley 1105 de 2006*. Reformó el *artículo 19 del Decreto 254 de 2000*.
421 *Artículo 15* de la *Ley 1105 de 2006*. Reformó al *artículo 28 del Decreto 254 de 2000*. Eliminó la aprobación de la junta liquidadora.
422 *Artículo 20 del Decreto 254 de 2000*.
423 *Artículo 11* de la *Ley 1105 de 2006*. Reemplazó el *artículo 21* del *Decreto 254 de 2000*.
424 *Artículo 19* de la *Ley 1105 de 2006*. Sustituyó el *artículo 35 del Decreto 254 de 2000*.
425 *Artículo 51* de la *Ley 489 de 1998.*

máximo de 30 días su interés por algún elemento. Si hay acuerdo, el liquidador celebrará convenio interadministrativo con la respectiva entidad para lograr la transferencia de bienes. La adquisición se efectúa a título oneroso y el precio de transacción sería el avalúo comercial, pero podría incurrirse en precio inferior, si se incorporan costo de oportunidad del dinero y valor presente neto de su administración y mantenimiento; la entidad propietaria estaría facultada para acordar forma de pago[426].

Aspecto modificado parcialmente por el *Decreto 4848 de 2007*. Su *artículo 1* dispuso: "La publicación del inventario y avalúo comercial de los bienes de las entidades públicas en liquidación, deberá realizarse en la página web de la entidad en liquidación".

3.4.2 ACTIVOS NO ADQUIRIDOS POR ENTIDADES PÚBLICAS

El *artículo 17* de la *Ley 1105 de 2006* dispuso que los activos no adquiridos por entidades públicas se vendan a terceros con criterio estrictamente comercial, con sujeción a las normas de contratación que rijan a la entidad o podrán enajenarse a través de martillos autorizados conforme a normas que los regulen. Si el deterioro arriesga su precio de mercado, el liquidador podrá venderlo con sujeción al derecho privado. Se autoriza vender la totalidad o parte de los predios[427]. Aspecto modificado parcialmente por el *Decreto 4848 de 2007*.

El *Decreto 4848 de 2007*, además de reglar aspectos relativos a publicidad de inventarios y avalúos, también determinó el valor inferior de venta de activos y de cartera y precisó la enajenación onerosa de activos a la *Central de Inversiones S. A.* (*CISA*).

El *artículo 2* del *Decreto 4848 de 2007* fijó "valor inferior de venta de activos"[428] y su *artículo 3* determinó "valor mínimo de venta de la cartera"[429].

Por su parte, el *parágrafo 1* del *artículo 4* del *Decreto 4848 de 2007* dispuso: "En el evento en que el

---

426 Reformó al *artículo 30* del *Decreto Ley 254 de 2000*.

427 Modificó al *artículo 31* del *Decreto Ley 254 de 2000*.

428 Al respecto precisó: "Para la enajenación de activos por valor inferior al avalúo comercial, de acuerdo con lo establecido en los *artículos 30* y *31* del *Decreto-ley 254 de 2000*, modificados por los *artículos 16* y *17* de la *Ley 1105 de 2006*, los liquidadores deberán implementar metodología para determinar el valor inferior de enajenación considerando las siguientes variables, que incorporan el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento: 2.1. Valor del avalúo: Corresponde al valor arrojado por el avalúo comercial vigente realizado de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1105 de 2006. 2.2. Ingresos: Corresponden a cualquier tipo de recursos que perciba la entidad, proveniente del activo, tales como cánones de arrendamiento, aprovechamientos y rendimientos. 2.3. Gastos: Se refiere a la totalidad de los gastos en que incurre la entidad, dependiendo del tipo de activo, que se deriven de la titularidad, la comercialización, el saneamiento, el mantenimiento y la administración del mismo, tales como: Servicios públicos, conservación, administración y vigilancia, impuestos y gravámenes, seguros, gastos de promoción en ventas, costos y gastos de saneamiento, comisiones fiduciarias, gastos de bodegaje. 2.4. Tasa de descuento: Es el porcentaje al cual se descuentan los flujos de caja futuros para traerlos al valor presente y poder con ello determinar un valor equivalente del activo. Esta tasa puede variar dependiendo del tiempo estimado de comercialización que se asigne a los activos y estará determinada en función de la DTF. 2.5. Tiempo de comercialización: Corresponde al tiempo que la entidad considera que tomará la comercialización de los activos con el fin de calcular los ingresos y egresos que se causarían durante este período. 2.5.1. Factores que definen el tiempo de comercialización: Los siguientes factores, entre otros, afectan el tiempo de comercialización del activo: Tipo de activo, características particulares del activo, comportamiento del mercado, tiempo de permanencia del activo en el inventario de la entidad, número de ofertas recibidas, número de visitas recibidas, tiempo de comercialización establecida por el evaluador, estado jurídico del activo. Dependiendo de estos factores, los activos se clasificarán como de alta, media y baja comercialización. 2.6. Estado de saneamiento de los activos: Para efecto de determinar el estado jurídico de los activos, se tendrá en cuenta: 2.6.1. Activo saneado: Es el activo que no presenta ningún problema jurídico, administrativo o técnico, que se encuentra libre de deudas por cualquier concepto, así como aquel respecto del cual no exista ninguna afectación que impida su transferencia. 2.6.2. Activo no saneado: Es el activo que presenta problemas jurídicos, técnicos o administrativos que limitan su uso, goce y disfrute, pero que no impiden su transferencia a favor de terceros. Parágrafo. En aquellos casos en que la entidad pública en liquidación, con posterioridad al inicio del proceso de liquidación, deba garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de manera transitoria, mientras se enajenan los activos afectos a dicha prestación de servicios, en el cálculo de los ingresos y gastos, se incluirán, además, los ingresos obtenidos de manera transitoria en la operación de los activos afectos a dicha prestación, así como las erogaciones y adecuaciones que deberá seguir asumiendo por la imposibilidad de enajenar sus activos y disponer de los recursos necesarios para expedir el decreto de supresión de cargos".

429 Al respecto estipuló: "El modelo financiero a utilizar para determinar el valor mínimo de venta de la cartera, deberá tener en consideración como mínimo los siguientes parámetros: 3.1. La construcción del flujo de pagos de cada obligación según las condiciones actuales del crédito y/o cuentas por cobrar. 3.2. La estimación de la tasa de descuento del flujo en función de la DTF, tomando en consideración los factores de riesgo inherentes al deudor y a la operación, que puedan afectar el pago normal de la obligación. 3.3. El cálculo del valor presente neto del flujo, adicionando a la tasa de descuento la prima de riesgo calculada. 3.4. Los gastos asociados a la cobranza de la cartera a futuro, las garantías asociadas a las obligaciones, edades de mora y prescripción de cobro. 3.5. El tiempo esperado para la recuperación de la cartera por recaudo directo o por vía judicial. 3.6. Las demás consideraciones universalmente aceptadas para este tipo de operaciones".

liquidador haya agotado los trámites establecidos en los *artículos 16* y *17* de la *Ley 1105 de 2006* en término inferior a un (1) año, sin que se hubiere logrado la venta o adjudicación, el liquidador podrá realizar la enajenación a título oneroso a *Central de Inversiones S. A., CISA*".

3.5 VALORACIÓN DE ACTIVOS

Según el *artículo 15 de ley 1105 de 2006*[430], el valor de enajenación de activos se sujeta a las siguientes reglas: 1. Bienes inmuebles. Su avalúo se regirá por disposiciones legales sobre la materia. 2. Bienes muebles. Se practicará por peritos, cuya designación deberá ser aprobada por el ministro o director del departamento administrativo al que esté adscrita o vinculada la entidad en liquidación.

4. ENAJENACIÓN DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA ESTATAL

Es importante diferenciar entre las normas de índole general, que inciden sobre cualquier tipo de entidad pública, y las disposiciones específicas y especiales, que tienen relevancia sobre determinado tipo de entidades, como el caso de las instituciones financieras públicas, sujetas a las disposiciones del *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

En el marco normativo, los *regímenes especiales* disponen prelación en su aplicación frente a la jurisprudencia general, siempre y cuando correspondan al mismo ordenamiento jerárquico en la escala de la pirámide de disposiciones jurídicas[431]. Así, las entidades financieras públicas se someten al esquema particular que las rige y sólo la norma general tendría campo de aplicación para aquellos aspectos que no sean desarrollados por las disposiciones específicas o cuando la propia legislación especial lo establece taxativamente.

A continuación se desarrollará este tema, tratándose en primer lugar al régimen general y, luego, el sistema especial para el sector financiero.

4.1 MARCO GENERAL: ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES NO FINANCIERAS

4.1.1 CONTEXTO JURÍDICO

El *artículos 60* de la *Constitución Política* se refirió a la enajenación de la participación de las empresas estatales. Acorde con esta disposición, los *artículos 57* y *58* de la *Carta Política* desarrollaron aspectos conexos, tema ya debatido.

La *Ley 226 de 1995* estableció directrices para enajenar a particulares las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones de propiedad del Estado y, en general, su alícuota en el capital social en todo tipo de entidad[432].

En observancia del *artículo 60* de la *Carta Política*, el *artículo 3* de la *Ley 226 de 1995* otorgó condiciones especiales a trabajadores activos, pensionados y antiguos trabajadores -de no haber sido desvinculados con justa causa-, asociaciones de empleados o antiguos empleados, sindicatos de trabajadores, federaciones de sindicatos de trabajadores, confederaciones de sindicatos de trabajadores, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión, fondos de cesantías y de pensiones y entidades cooperativas, con el fin de garantizar el acceso efectivo a la propiedad del Estado[433].

---

430 Sustituyó al *artículo 28* del *Decreto Ley 254 de 2000*.

431 HANS KELSEN. *TEORÍA PURA DEL DERECHO*. Universidad Autónoma de México, México, 1982. Cap. I.

432 El *artículo primero* de la *Ley 226 de 1995* estableció que dicha ley se aplica a la enajenación total o parcial a favor de los particulares de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, de propiedad del Estado y, en general, a su participación en el capital social de cualquier empresa.

433 Aparte del *artículo 3* de la *Ley 226 de 1995* fue declarado exequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-393/12* del 30 de mayo de 2012. Magistrado ponente: *Nilson Pinilla Pinilla.*

Al enajenar la propiedad accionaria de entidades prestadoras de servicios de interés público, deben tomarse precauciones para garantizar la continuidad del servicio[434]. Para ceder acciones entre órganos estatales, se observarán las reglas de contratación administrativa vigentes. La venta de activos estatales distintos de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones solo se sujetará a las reglas generales de contratación[435]. La enajenación accionaria de fondos ganaderos se efectuará conforme a lo dispuesto en la ley que regula la materia[436].

4.1.2. PROCESO DE ENAJENACIÓN DE EMPRESAS

4.1.2.1 TITULARIDAD DE LA PROPIEDAD ESTATAL

La titularidad de la participación estatal está determinada por el hecho que las acciones o participaciones sociales estén en poder de *órganos públicos* o personas jurídicas del orden nacional, o bien porque fueron adquiridas con recursos del tesoro nacional. Al hacer referencia a la propiedad accionaria o cualquier operación relacionada con ella, se entenderán incluidos los bonos obligatoriamente convertibles en acciones y cualquier forma de participación en el capital de la empresa[437].

4.1.2.2 PROGRAMA DE ENAJENACIÓN DE ENTIDADES

La autoridad estatal para efectuar la cesión de la propiedad accionaria del nivel nacional deberá adoptar programa de enajenación, diseñado para cada evento en particular, que se sujetará a las disposiciones contenidas en dicha Ley[438]. Sobre este particular emitió concepto la *Sala de Consulta y Servicio Civil* del *Consejo de Estado* del 9 de octubre de 2003, *radicación 1513 de 2003*, consejero ponente *Gustavo Eduardo Aponte Santos*, que anotó: "Se supone la realización del programa de privatización, por medio del cual se establezca el programa de enajenación con sus distintas fases y reglas, a fin de respetar el derecho de preferencia de los trabajadores de la empresa y las organizaciones solidarias y sindicales... Un proceso de privatización responde a política diseñada para tal fin y, consiguientemente, indica que hay voluntad gubernamental para llevarlo a cabo... Debe tratarse de política específica y no fruto de circunstancia que obliga al Estado a vender tal o cual participación accionaria".

Concierne delinear el programa de enajenación accionaria a la entidad pública (ministerio o departamento administrativo) al que se encuentre adscrito o vinculado el titular de la participación social en coordinación con el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, de forma directa o por intermedio de instituciones idóneas, públicas o privadas, mediante proceso de contratación acorde con normas del derecho privado. El diseño del programa debe apoyarse en estudios técnicos, que incluyan valoración de la entidad a enajenar, observando condiciones y naturaleza del mercado y variables técnicas como rentabilidad, solidez, liquidez, endeudamiento y solvencia, valor comercial de activos y pasivos y apoyos concedidos o inversiones efectuadas por la Nación. Se deberá enviar copia del programa a la *Defensoría del Pueblo*, para garantizar su transparencia[439].

El ministro del ramo y el *Ministro de Hacienda y Crédito Público* deberán presentar el proyecto de programa de enajenación al *Consejo de Ministros* y, de ser favorable el concepto, se enviará al Gobierno para su aprobación. El plan integral de enajenación anual, con sus avalúos preliminares, deberá ser presentado al *Congreso de la República* durante los primeros 60 días del año[440].

---

434 *Artículo 5* de la *Ley 226 de 1995*.

435 *Artículo 20* de la *Ley 226 de 1995*. Demandado y declarado exequible por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-392/96* del 22 de agosto de 1996, magistrado ponente *Alejandro Martínez Caballero*.

436 *Artículo 22* de la *Ley 226 de 1995*.

437 *Artículo 1* de la *Ley 226 de 1995*. Apartes de este artículo fueron demandados y declarados exequibles por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-1260/01* de 29 de noviembre de 2001, magistrado ponente *Rodrigo Uprimny Yepes*.

438 *Artículo 6* de la *Ley 226 de 1995*.

439 *Artículo 7* de la *Ley 226 de 1995*. El *Consejo de Estado* profirió el concepto sobre la intervención del defensor del pueblo fechado el 28 de julio de 2005, consejero ponente *Luis Fernando Álvarez Jaramillo*.

440 *Artículo 8* de la *Ley 226 de 1995*.

Además de cumplir las disposiciones legales, el contenido del programa de enajenación, comprenderá los siguientes aspectos: Etapas del proceso de enajenación, condiciones especiales, forma y condiciones de pago, precio mínimo de acciones que no sean adquiridas por destinatarios de condiciones especiales (no podrá ser inferior al determinado en condiciones especiales), demás aspectos esenciales para la debida ejecución del programa de venta[441].

Se deben desplegar como secuela de la ejecución del programa las siguientes acciones: Cambiar estatutos, si fuese necesario; extinguir privilegios y obligaciones, conforme a la participación accionaria controlada por particulares; asumir medidas para cambiar titularidad de las acciones; culminar responsabilidad de órganos públicos para ceder titularidad, salvo las prevalecientes, garantizadas por ley o explícitamente exceptuadas en el programa de enajenación[442].

El gobierno prescribió tácticas para adelantar programa de aprovechamiento de activos y de enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas[443], calificado como 'estrategia para mejor aprovechamiento del patrimonio del Estado', e incorporó como propósitos: Avanzar en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, auspiciar la democratización de la propiedad accionaria, vigorizar al mercado de capitales, limitar la acción del Estado a fundamentos del *Estado social de derecho* y respaldar con nuevos recursos financieros proyectos de desarrollo regional de entidades territoriales[444]. Para lograr estas metas se impulsaron diferentes medidas de ajuste fiscal, entre las que se resalta: "Realizar activos por porcentaje mínimo del 1% del PIB"[445].

Se propuso modelo de Estado orientado a planear, regular y controlar la provisión de bienes y servicios. Así, se impulsó proceso de vinculación de la inversión privada y la reducción de la acción estatal en el proceso productivo, con fines de mejorar la eficiencia, promover la competitividad, fortalecer los servicios públicos, eliminar presión fiscal, orientar los recursos fiscales a la inversión social, promover la democratización de la propiedad, atraer inversión extranjera, fomentar el mercado de capitales, concentrar la acción estatal en actividades de interés público y desarrollo social y obtener recursos para financiar al gasto público[446].

Se delinearon las bases de las políticas de enajenación, estableciendo "estrategia coordinada, que cubra a todos los ministerios y departamentos administrativos y sus entidades adscritas y vinculadas; para definir activos sujetos de aprovechamiento y, luego, se estructuren y ejecuten programas de enajenación"[447]. El proceso se lideraría por entidad pública especializada en administrar proyectos y banca de inversión, para ejecutar procesos con sus recursos técnicos, o mediante firmas expertas en el tema, que centralicen procesos de valoración, estructuración y venta. Por su experiencia reciente, se otorgó a *FONADE* la función de liderar y ejecutar el proyecto. Se pretende coordinar estas actividades mediante la constitución del *Comité de Aprovechamiento de Activos Públicos* (*CAAP*)[448]. Con base en logros alcanzados del trabajo conjunto entre *FONADE* y *CAAP*, el *Ministerio de Hacienda* y el *Departamento Nacional de Planeación* deberán presentar estrategia específica de cesión al *CONPES*. El proceso se ejercería mediante fases consecutivas y sistémicas.

---

441 *Artículo 10* de la *Ley 226 de 1995*.

442 *Artículo 12* de la *Ley 226 de 1995*.

443 *Documento CONPES 3281* del *19 de abril de 2004*. Asimismo, mediante este documento el *Consejo Nacional de Política Económica y Social* recomendó al Gobierno Nacional adoptar la estrategia de enajenar y aprovechar los activos públicos y conformar el *Comité de Aprovechamiento de Activos Públicos*, *CAAP*, con funciones de definir casos que requieren procesos de enajenación, ejercer seguimiento permanente a tales procesos, coordinar con las entidades comprometidas cronogramas de trabajo, desarrollar los procesos, entre otras.

444 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. *DOCUMENTO CONPES 3281 del 19 de abril de 2004*. P. 1, s.

445 Otras acciones impulsadas fueron: Continuar política de disminución del gasto público para el Gobierno Nacional Central en 0,2% del PIB, conseguir recursos para el *ISS* por afiliaciones equivalente al 0,1% del PIB, lograr mayor recaudo por gestión de la *DIAN* por 0.1% del PIB.

446 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. *DOCUMENTO CONPES 3281* del *19 de abril de 2004*. P. 4, s.

447 *Documento CONPES 3281* del *19 de abril de 2004*. Id. P. 8.

448 Constituido por representantes de la *Presidencia de la República*, del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* y del *Departamento Administrativo de Planeación Nacional* y de la entidad afectada directa o indirectamente con el proceso de venta o aprovechamiento.

4.1.2.3 BIENES EXCLUIDOS DEL PROGRAMA DE ENAJENACIÓN

El *Artículo 13* de la *Ley 226 de 1995* dispuso que al enajenar las acciones de entidades estatales se deben excluir del programa de enajenación los derechos sobre fundaciones, obras de arte y, en general, bienes concernientes al patrimonio histórico y cultural, que deberán ser transferidos a la entidad pública nacional que el gobierno determine.

El *Decreto 4649 de 2006*, reglamentario del *Artículo 13* la *Ley 226 de 1995*, precisó a la *Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público* como la entidad receptora de las transferencias de derechos de propiedad de obras de arte y demás bienes relacionados con el patrimonio histórico y cultural. Además, estipuló límite de 30 días hábiles siguientes a la fecha de enajenación de la propiedad accionaria para ejercer dicha traslado y deberá acompañarse con relación de avalúos de las obras de arte, certificado de originalidad y procedencia, informe de su estado y ubicación y demás documentos que garanticen su recepción idónea y oportuna. El *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, en calidad de coordinador de los procesos de enajenación de activos y propiedad accionaria de la Nación, deberá realizar ante el *Ministerio de Cultura* los trámites respectivos, conforme con lo dispuesto por la *Ley 397 de 1997*.

El *Decreto 088 de 2008* modificó de forma parcial al *Decreto Reglamentario 4649 de 2006*, al establecer que se deberá transferir directamente al *Ministerio de Cultura* las obras de arte y demás bienes relativos al patrimonio histórico y cultural que hayan sido objeto de declaratoria de bienes de interés cultural, previa información de dicha cesión al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. En casos en que dichos bienes no hayan sido declarados bienes de interés cultural, las entidades deberán trasladarlos al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*.

4.1.2.4 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL

4.1.2.4.1 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE ACCIONES

Se resaltan dos mecanismos para efectos de la venta de acciones, mediante martillo o a través del mercado de valores.

La venta de propiedad mediante martillo debe observar los reglamentos de funcionamiento de la bolsa de valores, las reglas sobre su operación fijadas por la *Superintendencia Financiera* y cumplir los principios y condiciones que aseguren amplia publicidad y libre concurrencia[449].

El *Consejo de Estado*, sobre esta modalidad de negociación de la propiedad estatal, refiriéndose de forma genérica a la propiedad estatal, discurrió: "El sistema de martillo es forma de venta de bienes de las entidades estatales, al que se acude de acuerdo con la ley y previa calificación de su valor. Dicho procedimiento se ajusta a los principios de la contratación administrativa y constituye instrumento adecuado para hacer óptimo el resultado del proceso de venta, siempre que esté respaldado por la experiencia y buen crédito de la entidad financiera que realiza el remate"[450].

También, se resalta la negociación a través del mercado de valores, al respecto se dispuesto: Las sociedades comisionistas de bolsa participantes en la enajenación de entidades públicas mediante esquema de mercado de valores podrán acudir a agentes y mandatarios, con el fin de facilitar el proceso de venta de la propiedad accionaria y la intermediación de valores. La *Superintendencia Financiera* determinará las reglas esenciales para su adecuado funcionamiento[451].

Igualmente, se deben cumplir algunos requisitos, que se analizan a continuación:

Democratización*:* Toda persona natural o jurídica podrá acceder a las acciones que el Estado enajene. Se deberán aplicar procedimientos que garanticen amplia publicidad, libre concurrencia y masiva participación en la propiedad accionaria. La *Ley 80 de 1993* no se aplica en estos procesos de enajenación de acciones[452].

449 Acorde con lo dispuesto por el *artículo 9* de la *Ley 226 de 1995*.
450 *Consejo de Estado*. Radicación No. 1142, concepto del 3 de septiembre de 1998, consejero ponente: *Javier Henao Hidrón*.
451 *Artículo 21* de la *Ley 226 de 1995*. Se refirió a la *Superintendencia de Valores*, fusionada en la *Superintendencia Financiera*.
452 *Artículo 2* de la *Ley 226 de 1995*.

Preferencia por condiciones especiales*:* Para garantizar el acceso efectivo a la propiedad del Estado, impulsados con el *artículo 60 de la Carta Política*, se otorgarán condiciones especiales a trabajadores activos, pensionados y antiguos trabajadores -cuando no han sido desvinculados con justa causa- de la entidad objeto de privatización y entidades donde tenga participación mayoritaria, asociaciones de empleados o antiguos empleados, sindicatos de trabajadores, federaciones de sindicatos de trabajadores y confederaciones de sindicatos de trabajadores, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión, fondos de cesantías y de pensiones y entidades cooperativas[453].

La cesión de acciones debe incorporar condiciones especiales y son destinatarios exclusivos los sujetos citados en el *artículo 3*, a los que[454]: 1. Se ofrecerá la totalidad de acciones de manera exclusiva y en primer lugar. 2. Se señalará precio fijo resultante de la valoración, con igual vigencia de la oferta pública, de no existir interrupciones; en caso contrario o cumplido el plazo de oferta, el Gobierno podrá adaptar precio fijo (acorde con el *artículo 7*). 3. La ejecución del programa de enajenación empezará cuando el titular, o al menos una institución haya dispuesto líneas de crédito o condiciones de pago para adquirir las acciones, que impliquen financiación no inferior, en su conjunto, al 10% del total de las acciones objeto del programa de enajenación, con las siguientes peculiaridades: a) Plazo de amortización no inferior a 5 años. b) Tasa de interés no superior a la tasa de interés bancario corriente vigente al otorgamiento del crédito, certificada por la *Superintendencia Financiera*. c) Período de gracia a capital no inferior a un año, cuyos intereses podrán ser capitalizados para el pago, junto con las cuotas de amortización a capital. d) Se admiten como garantía las acciones adquiridas con el crédito, valoradas a precio fijo, inicial o ajustado. 4. Si los compradores son personas naturales podrán utilizar sus cesantías para pagar las acciones.

El programa de enajenación que expedida el gobierno podrá contener limitación a la negociación de acciones, en beneficio de destinatarios de condiciones especiales, hasta por 2 años a partir de la fecha de cesión. Si se venden acciones antes de ese plazo, se imputarán multas graduales acorde con el tiempo transcurrido, sanciones que se señalarán en el propio programa. Sin perjuicio de acciones penales, si se comprueba que la adquisición desacató estas disposiciones o las reglamentarias, el negocio será ineficaz. Sin menoscabo a limitaciones relativas a destinatarios especiales, los directivos de la entidad a privatizar sólo podrán adquirir acciones por valor máximo a 5 veces su remuneración anual[455].

> Las entidades vendedoras podrán realizar actividades de promoción de programas de transferencia, para facilitar y organizar la participación de beneficiarios de condiciones especiales. Para garantizarlo, las ofertas efectuadas por estos deberán ejecutarse en plazo mínimo de dos meses[456].
>
> Continuidad del servicio público: Al enajenar la propiedad accionaria de entidad prestadora de servicios de interés público se deberán tomar medidas para garantizar secuencia del servicio[457]. El programa de enajenación deberá precisar las condiciones a reunir por potenciales adquirentes, con el fin de salvaguardar la continuación del servicio[458].

Nulidad de contratos de compraventa de acciones*:* Solo podrá ser alegada por las partes contratantes o por el *Ministerio Público*. La nulidad relativa la podrá instaurar aquel en cuyo favor está establecida. En caso de ineficacia o declaratoria de nulidad de contratos de venta de acciones, habrá lugar a restituir las acciones. No habrá lugar a restitución si se comprueba que las acciones fueron obtenidas de buena fe. Si no hay lugar a restitución, sólo procederán las reparaciones pecuniarias. Disposiciones de aplicación inmediata[459]. Resulta preocupante determinar a ciencia cierta la buena fe, factor proclive de subjetividad.

---

453 *Artículo 3* de la *Ley 226 de 1995.* Fue declarado exequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-393-96* del 30 de mayo de 1996, magistrado ponente *Nilson Pinilla Pinilla.*

454 *Artículo 11* de la *Ley 226 de 1995*. Declarado exequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-342-96* del 5 de agosto de 1996, magistrado ponente *Julio César Ortiz Gutiérrez*.

455 *Artículo 14* de la *Ley 226 de 1995*. Se demandaron apartes, pero fueron dictaminados exequibles por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-384-96* del 22 de agosto de 1996, magistrado ponente *José Gregorio Hernández Galindo*, en el entendido "que las medidas que puede adoptar el Gobierno en virtud de ellas son de carácter puramente administrativo". Mediante *Sentencia C-783-01* de 25 de julio de 2001, magistrado ponente *Eduardo Montealegre Lynett*, la *Corte Constitucional* decidió *estese* a lo resuelto en *Sentencia C-384-96*.

456 *Artículo 25* de la *Ley 226 de 1995*.

457 *Artículo 5* de la *Ley 226 de 1995*.

458 *Artículo 16* de la *Ley 226 de 1995*.

459 *Artículo 15* de la *Ley 226 de 1995*. Declarado condicionalmente exequible por la *Corte Constitucional*, *sentencia C-343-96* del 5 de agosto

Al producirse decisiones judiciales que declaren la nulidad de los contratos de compraventa de las acciones enajenadas a los particulares por hechos no atribuibles a los compradores, el gobierno podrá adoptar medidas destinadas a mantener la estabilidad de la empresa, dirigidas a brindarles confianza y seguridad a los adquirentes y a prevenir perjuicios derivados de la acción del Estado[460].

4.1.2.4.2 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE BIENES[461]

Si bien se ha venido haciendo énfasis en la venta de la propiedad accionaria, se presenta las opciones posibles de la negociación de bienes de entidades públicas, por la importancia del tema dentro del análisis que se efectúa. Se presentan variadas opciones para ofrecer los bienes de propiedad del Estado, que se abordan a continuación.

La enajenación mediante promotores, banqueros de inversión, martillo, bolsa de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales u otros commodities u otros profesionales idóneos quedó estipulada en el *artículo 3.7.2.3* del *Decreto 734 de 2012*, que dispuso: "Cuando se elija el mecanismo de enajenación a través de uno o varios promotores, banqueros de inversión, martillos, bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities u otros profesionales idóneos, la venta siempre deberá realizarse a través de subasta pública, o mediante el mecanismo de derecho privado que se convenga con el intermediario… Se exceptúa de esta regla la enajenación de los bienes a través de la *Sociedad Central de Inversiones S. A. -CISA-*, la cual aplicará sus métodos y procedimientos para la realización de los bienes entregados para ello"[462].

La enajenación directa a través de subasta pública fue facultada mediante *artículo 3.7.2.2* del *Decreto 734 de 2012*, conforme a las cláusulas señaladas en el pliego de condiciones, que deberá observar: Sistema de subasta presencial o electrónica, en el día y hora señalados en el respectivo pliego; el mayor precio ofrecido por los participantes habilitados se constituye en importe inicial de la pugna, y deberá ser adjudicado al participante que ofrezca la mayor cuantía a pagar en la subasta, en la fecha final del tiempo señalada en el pliego de condiciones[463].

La enajenación directa por oferta en sobre cerrado fue establecida por el *artículo 3.7.2.1* del *Decreto 734 de 2012*, y debe efectuarse a través de sobre cerrado, acorde con el siguiente procedimiento: Publicación en el *SECOP* de la convocatoria para negociar de forma directa, donde conste proyecto de los pliego de condiciones, acompañado de reseña del lugar donde se pueden consultar estudios y documentos previos y listado de bienes sometidos al proceso de enajenación; expedir acto administrativo de apertura y publicarlo en el *SECOP* junto con el pliego definitivo; después de recibir las ofertas, se verificarán los requisitos habilitantes de los oferentes, que se publicará en el *SECOP* junto con el listado de bienes sobre que se recibieron propuestas; acorde con el lugar, día y hora señalados en el pliego de condiciones, se dará apertura a las ofertas económicas de los proponentes habilitados, y se informará la mejor oferta recibida en sobre cerrado, con el fin de permitir, por una sola vez, que los asistentes la mejoren; surtido

---

de 1996, magistrado ponente *José Gregorio Hernández*, condicionado "a que la nulidad absoluta de los contratos previstos en la normas que se declara exequible también podrá ser alegada por quien tenga interés legítimo, que hubiere participado en el proceso de enajenación, o hubiere sufrido lesión o perjuicio dentro del mismo por violación de la normatividad constitucional aplicable". Mediante *Sentencia C-783-01* de 25 de julio de 2001, magistrado ponente *Eduardo Montealegre Lynett*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en la *Sentencia C-343-96*.

460 *Artículo 24* de la *Ley 226 de 1995*. Declarado *exequible*, excepto algunos apartes, que se subrayan (el Gobierno podrá adoptar las medidas que considere convenientes destinadas a mantener la estabilidad de la empresa vendida, y podrá propiciar la continuidad de la participación privada en las mismas), por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-343-96* de 5 de agosto de 1996, ponente *José Gregorio Hernández*.

461 Confirmó lo que había estipulado el *artículo 8* del *Decreto 4444 de 2008*, sin embargo este decreto fue derogado en su totalidad de forma taxativa por el *artículo 9.2* del *Decreto 734 de 2012*.

462 Para bienes inmuebles se aplica solo esta opción, acorde con el *artículo 3.7.5.1.1* del *Decreto 734 de 2012*, que dispuso: "La entidad pública seleccionará a los promotores inmobiliarios, banqueros de inversión, martillo o profesionales idóneos, que se encargarán de la enajenación de sus bienes, a través de la modalidad de selección abreviada de menor cuantía de que trata la *Ley 1150 de 2007* y sus normas reglamentarias, salvo que se trate de comisionistas de la bolsa de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities, los cuales se seleccionarán de conformidad con las reglas señaladas para el efecto en el presente decreto… El pliego respectivo señalará las condiciones que la entidad haya establecido y se consideren necesarias para la correcta y adecuada selección del contratista, así como las del contrato a celebrar con este y, en todo caso, se deberán incluir en el mismo las condiciones y calidades de orden legal, financiero y técnico respectivas".

463 Confirmó lo que había estipulado el *artículo 8* del *Decreto 4444 de 2008*, sin embargo este decreto fue derogado en su totalidad de forma taxativa por el *artículo 9.2* del *Decreto 734 de 2012*.

este paso, la entidad adjudicará el bien al proponente que haya ofrecido el mejor precio.

4.1.2.5 DESTINO DE LOS RECURSOS CAPTADOS CON LA VENTA

La cesión de la participación accionaria estatal se ejercerá en condiciones que protejan el patrimonio público. Los recursos del balance logrados, se incorporarán al presupuesto del titular para cumplir sus planes de desarrollo, salvo que se trate de fondos parafiscales, que se destinará al objeto del mismo[464]. El 10% del producto neto de la venta de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, con excepción del proveniente de venta de entidades financieras públicas, se invertirá en ejecución de proyectos de desarrollo regional en la entidad territorial donde esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen[465].

4.1.3 VENTA DE PROPIEDAD POR ENTES TERRITORIALES Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

La enajenación de propiedad de entes territoriales y sus entidades descentralizadas se regirá por la *Ley 226 de 1995*, adaptándola a su organización y condiciones. Las respectivas enajenaciones deberán ser autorizadas por los respectivos concejos municipales o distritales y las asambleas departamentales, según el caso[466].

4.2 CONTEXTO ESPECÍFICO: ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES FINANCIERAS

Las normas que rigen al proceso de enajenación de la propiedad estatal en el sector financiero son de carácter especial, disponen su propia reglamentación.

4.2.1 MARCO JURÍDICO

El ordenamiento jurídico que orienta la enajenación de la propiedad estatal en entidades financieras es el *Decreto Ley 663 de 1993* (*Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*). La *Ley 795 de 2003* reformó algunas disposiciones del *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, sin ejercer cambios significativos sobre el sistema aplicable a la cesión de la propiedad estatal. Solo su *artículo 114* derogó el *inciso cuarto* del *numeral 2* del *artículo 303* del *Decreto Ley 663 de 1993*. También, está vigente lo dispuesto por la *Ley 35 de 1993*, siempre no sea contraríe lo dispuesto por el *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*[467].

La *Circular Externa 004 de 2004* emitida por *FOGAFÍN* reglamentó el procedimiento a utilizar por las entidades financieras y aseguradoras en el proceso de liquidación forzosa administrativa para evaluar la relación costo-beneficio en operaciones de venta de activos, independiente del mecanismo de enajenación adoptado y en contexto donde los precios sean inferiores al 90% del valor del avalúo, de conformidad con los *artículos 35* y *36 del Decreto 2211 de 2004*.

El *Decreto 2222 de 2005* impulsó medidas para vender algunos activos de entidades financieras públicas. Se incluyen inmuebles, valores, títulos, derechos, acciones, bonos convertibles en acciones y, en general, participaciones en el capital social. Se incorporaron al *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FOGAFIN*) y al *Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas* (*FOGACOOP)*, si transfieren activos

464 *Artículo 4* de la *Ley 226 de 1995*.
465 *Artículo 23* de la *Ley 226 de 1995*.
466 *Artículo 17* de la *Ley 226 de 1995*. Algunos apartes fueron demandados y declarados exequibles por la *Corte Constitucional*, por no violar el *numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política*, mediante *Sentencia C-391-96* del 22 de agosto de 1996, magistrado ponente *Jorge Arango Mejía*.
467 Además, fue modificado el *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, y por los *Decretos 2359 de 1993*, *1577 de 2002*, *206 de 2004* y *288 de 2004*, que modificaron la estructura de la *Superintendencia Bancaria* (absorbida por la *Superintendencia Financiera*) y de *FONADE*.

recibido en desarrollo de sus funciones que no correspondan a su objeto social. El *Decreto 2222 de 2005* fue derogado por el *artículo 12.2.1.1.4* del *Decreto 2555 de 2010*.

El *Decreto 2555 de 2010* acogió y expidió pautas en tópicos del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y entre otras disposiciones. Se refirió en variados artículos a la temática de la enajenación y liquidación de entidades financieras públicas. Posteriormente, se emitieron varias normas que reformaron al *Decreto 2555 de 2010*, pero no han ejercido énfasis en el tema de propiedad estatal en establecimientos financieros[468].

4.2.2 PROCESO DE ENAJENACIÓN DE EMPRESAS

Programa de enajenación de entidades con participación estatal

Para la venta de la participación de la Nación en entidades descentralizadas o *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FOGAFIN*) se deberá disponer programa de enajenación aprobado por el *Consejo de Ministros*, que concierne cumplir con lo dispuesto en el *artículo 60 de la Carta Política*, en particular en lo referente a democratización de la propiedad accionaria, ofreciéndose a trabajadores y organizaciones solidarias y de trabajadores. Asimismo, *FOGAFIN* deberá sugerir el respectivo programa, acompañado con las condiciones y los procedimientos aplicables para enajenar las acciones y los bonos, que luego de aprobado deberá ser adoptado por decreto. Dicho programa deberá ser informado a las comisiones terceras del *Congreso de la República* y divulgado al público por *FOGAFIN*. En el evento que la propiedad estatal sea inferior al 50% del capital suscrito y pagado, los procedimientos y condiciones aplicables serán aprobados por la junta directiva o por el ministerio al que se encuentre adscrita o vinculada la entidad[469].

La venta de acciones y bonos por parte de la Nación o del derecho de suscripción de dichos valores se regirá por las normas que regulan la participación accionaria de la Nación en la entidad financiera; en todo caso, la enajenación total o parcial al sector privado de la participación oficial en instituciones financieras, si dispone mayoría absoluta del capital en forma individual o conjunta, debe realizarse a través de martillos de bolsas de valores u otros procedimientos en condiciones de amplia publicidad y libre concurrencia[470].

La gestión y preservación de los archivos de entidades financieras públicas en liquidación se deberán someter a lo dispuesto para entidades financieras en liquidación por el *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero* y demás normas conexas. Al cumplirse cinco años deberán reproducirse mediante cualquier sistema técnico y enviarse al *Archivo General de la Nación*. Las historias laborales de sus antiguos funcionarios deberán transferirse a la entidad a la que estaban adscritas o vinculadas al finalizar el proceso de liquidación[471].

Enajenación de activos a la Central de Inversiones S.A. -CISA-

Las entidades públicas financieras en liquidación con período superior a un año, deberán ofrecer en venta sus activos a *CISA*, acorde con las siguientes condiciones: La valoración del inventario se encuentre en firme; al cumplir el año no se hayan enajenado los activos por no haberse ofrecido por el liquidador o,

468 *Decretos 2949 de 2010*, *1771 de 2012* y *904 de 2013*. También, se referencian la *Ley 1328 de 2009* y el *Decreto 4765 de 2011*, porque dictaron normas en materia financiera, de seguros y del mercado de valores.

469 *Artículo 25* de la *Ley 35 de 1993*. La *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar este artículo, "por ineptitud de la demanda a causa de la ausencia de concepto de violación", mediante *Sentencia C-1370-00* del 11 de octubre de 2000, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*. De otro lado, mediante *Sentencia C-675-98* del 18 de noviembre de 1998, la *Corte Constitucional* declaró exequible al *artículo 25*, "en cuanto al cargo general formulado por el demandante", magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*. El *artículo 304* del *Decreto 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, se refirió al programa de enajenación de entidades financieras con participación estatal, guardando analogía con el *artículo 25* de la *Ley 35 de 1993*, pero fue dictaminado inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

470 *Numeral 2* del *artículo 303* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Apartes declarados exequibles por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

471 *Artículo 22 de la Ley 795 de 2003*, modificatorio del *artículo 96* del *Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.* Confirmado por el *artículo 9.1.3.10.1* del *Decreto 2555 de 2010.*

no obstante haberse ofrecido, no se hayan recibido propuestas o cuando el valor de dichas ofertas sea inferior al 10% de la valoración del respectivo activo[472].

Operaciones pendientes en proceso de liquidación

Los establecimientos financieros públicos en liquidación que hayan cedido activos, pasivos y contratos a otras entidades de la misma naturaleza, deberán culminar y cancelar las operaciones pendientes relativas a la cesión, acorde con sus disponibilidades[473].

Venta de propiedad mediante martillo

La propiedad estatal debe ofrecerse mediante sistema de concurso público, con prelación en martillo en bolsa de valores, asegurando cumplir principios de libre concurrencia y amplia difusión[474].

La *Superintendencia Financiera* fijará los requisitos para el funcionamiento de los martillos del mercado de valores y establecerá reglas para su operación, a fin de facilitar la privatización de instituciones financieras oficializadas o nacionalizadas y sociedades en que dichas entidades dispongan mayoría absoluta del capital en forma individual o conjunta. Las reglas determinadas por la *Superintendencia Financiera* regirán con carácter general sobre el funcionamiento y operación de dichos martillos. Al privatizar la totalidad o parte de la participación oficial en instituciones financieras o sociedades donde estas tengan mayoría absoluta del capital, en forma individual o conjunta, la operación se debe realizar en martillos de bolsas de valores u otros procedimientos, en condiciones de amplia publicidad y libre concurrencia[475].

La enajenación deberá efectuarse de manera preferente a través de operaciones de martillo en bolsas de valores o, subsidiariamente, mediante otros procedimientos que garanticen amplia publicidad y libre concurrencia[476].

Capital garantía

En desarrollo del capital garantía constituido a favor de entidades financieras nacionalizadas, la Nación tendrá derecho preferente para suscribir acciones ordinarias o bonos obligatoriamente convertibles en acciones en el evento que la garantía se haga exigible, según las normas vigentes, o en el caso que cese la condición de nacionalizada de la institución financiera que haya sido sometida a ese régimen[477].

Aprobación para negociación de acciones

Cuando se negocien de forma directa o indirecta más del 5% de acciones suscritas o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, requieren aprobación de la *Superintendencia Financiera*, con el fin de examinar idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en efectuar las adquisiciones[478].

---

472 *Artículos 9.4.1.1.1* a *9.4.1.1.4* del *Decreto 2555 de 2010*.

473 *Numeral 1* del *artículo 238* del *Código de Comercio*. *Artículo 9.5.1.1.1* del *Decreto 2555 de 2010*.

474 *Artículo 25 de la Ley 35 de 1993*. Mediante *Sentencia C-211-94* de 28 de abril de 1994 la *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar demanda a inciso del *artículo 25 de la Ley 35 de 1993*, relacionado con venta en martillo en bolsa de valores, por carencia actual de objeto, magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*.

475 *Artículo 303 del Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. El inciso 1, numeral 2, fue declarado exequible por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-028-95* del 2 de febrero de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*. Mediante *Sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en *Sentencia C-028-95*. El *artículo 303* se refiere a la *Superintendencia de Valores*.

476 *Inciso 3 del artículo 304 del Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Fue declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *sentencia C-211-94* del 28 de abril de 1994, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*. Mediante *sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, la *Corte Constitucional* declaró estese a lo resuelto en la *Sentencia C-211-94*.

477 *Numeral 3* del *artículo 303* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Apartes declarados exequibles por la *Corte Constitucional*, *sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*. Capital garantía constituido a favor de las entidades financieras nacionalizadas, conforme al *Decreto Legislativo 2920 de 1982* y la *Ley 117 de 1985*.

478 *Artículo 26* de la *Ley 35 de 1993*. Mediante *sentencia C-1370-00* del 11 de octubre de 2000, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, la *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar sobre este artículo "por ineptitud de la demanda a causa de la ausencia de concepto de violación". Luego, mediante *sentencia C-675-98* del 18 de noviembre de 1998, magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*, el artículo fue declarado exequible, "en cuanto al cargo general formulado por el demandante". El *artículo 305* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, desarrolló de manera idéntica lo estipulado por el *artículo 26* de la *Ley 35 de 1993*. Estas normas se refieren a *Superintendencia Bancaria*.

Precio mínimo de colocación

Las normas que establecen precio mínimo de colocación de acciones han sido declaradas *inexequible* por la *Corte Constitucional*. El *artículo 25* de la *Ley 35 de 1993* dispuso que el programa de enajenación aprobado por el *Consejo de Ministros*, deberá señalar el precio mínimo de colocación de acciones, acorde con concepto técnico financiero, rentabilidad actual y futura, valor comercial de activos y pasivos, apoyos obtenidos del Estado y condiciones del mercado, y debería divulgarse el día hábil siguiente de su fijación[479]. El parágrafo del *artículo 306 del Decreto Ley 663 de 1993* estableció que el precio mínimo sería acorde con rentabilidad actual y futura, valor comercial de activos y pasivos y apoyos logrados del Estado[480].

Retención de acciones o bonos obligatoriamente convertibles

También fue declarado inexequible por la *Corte Constitucional* la retención del 15% de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones objeto de venta, para ofrecerse al precio mínimo fijado (precio fijo) a trabajadores activos y pensionados de la entidad, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión de empleados, fondos de cesantías y pensiones, cooperativas y otros organismos solidarios o de trabajadores, y se podrá fijar límites máximos de adquisición individual[481]. La decisión de la *Corte Constitucional* pretende salvaguardar los beneficios otorgados por la *Carta Política* a los trabajadores y demás asociaciones de índole laboral, evitando que se establezcan limitaciones y restricciones a derecho adquirido.

Divulgación

Deberán divulgarse las condiciones financieras de las entidades cuya propiedad parcial o total se propone enajenar, acorde con principios de igualdad de condiciones y acceso, para asegurar equidad y transparencia a los interesados en el mercado[482].

Acceso a la propiedad y a la democratización: Suscriptores profesionales

Con el propósito de procurar el acceso a la propiedad y asegurar la democratización, se autorizó participación de suscriptores profesionales (corporaciones financieras, comisionistas de bolsa *y* sociedades fiduciarias) para colocar en martillo la totalidad o parte de las acciones o los bonos obligatoriamente convertibles en acciones, mediante operaciones en firme o mejor esfuerzo. La situación financiera y administrativa de los suscriptores deberá ser calificada por *FOGAFIN,* que además señalará las garantías de seriedad que

---

479 *Artículo 27 de la Ley 35 de 1993*. Mediante *Sentencia C-211-94* de 28 de abril de 1994, magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*, la *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar sobre este inciso por carencia de objeto. Argumentó: "Como las normas demandadas del *Decreto 663 de 1993*, a las que se ha hecho referencia, reproducen las contenidas en la *Ley 35 de 1993*, hay que concluir que estas últimas han quedado subrogadas por aquellas y, por tanto, el pronunciamiento de la Corte únicamente recaerá sobre las vigentes, es decir, las del precitado decreto". La *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar sobre este artículo, "por ineptitud de la demanda a causa de la ausencia de concepto de violación", en *Sentencia C-1370-00* del 11 de octubre de 2000, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*. Con *Sentencia C-675-98* del 18 de noviembre de 1998, magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*, la *Corte Constitucional* declaró exequible este artículo, "en cuanto al cargo general formulado por el demandante". El *artículo 306* del *Decreto Ley 663 de 1993* desarrolló lo estipulado por el *artículo 27* de la *Ley 35 de 1993*, pero fue declarado inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

480 Fue declarado *inexequible* por la *Corte Constitucional*, mediante *Sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

481 *Artículo 27* de la *Ley 35 de 1993*. El *artículo 306*, *inciso 3*, del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero,* desarrolló lo estipulado por el *artículo 27 de la Ley 35 de 1993*, en relación con retención del 15% de acciones o bonos convertibles en acciones a enajenar. Inciso declarado inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-037-94* del 3 de febrero de 1994, magistrado ponente *Antonio Becerra Carbonell*, efectos del fallo a partir del 2 de mayo de 1993, fecha de iniciación de la vigencia del Estatuto. Mediante *Sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en la *Sentencia C-037-94*. Mediante *Sentencia C-211-94* del 28 de abril de 1994, magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en la *Sentencia C-037-94*. Mediante *Sentencia C-028-95* del 2 de febrero de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en *Sentencia C-211-94*. Lo pertinente al precio fijo, *inciso 4*, fue declarado inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

482 *Artículo 28 de la Ley 35 de 1993*. Aspectos corroborados por el *artículo 307 del Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Mediante *Sentencia C-1370-00* del 11 de octubre de 2000, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, la *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar sobre el *artículo 28 de la Ley 35 de 1993*, "por ineptitud de la demanda a causa de ausencia de concepto de violación". Artículo declarado exequible la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-675-98* del 18 de noviembre de 1998, ponente *Antonio Barrera Carbonell*, "en cuanto al cargo general formulado por el demandante".

deben constituir, operaciones que deben ser autorizadas por la *Superintendencia Financiera*[483]. Aspectos recogidos por el *artículo 308* del *Decreto Ley 663 de 1993.*

Propiedades no colocadas en martillo

Cuando no se logre colocar la totalidad de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones en sistema de martillo, se podrá emplear otro procedimiento autorizado por el *Consejo de Ministros*, siempre y cuando cumpla con los principios de amplia publicidad y libre concurrencia[484]. Si este no es exitoso, *FOGAFIN* deberá presentar al *Consejo de Ministros* propuestas alternativas para asegurar el feliz término del proceso de privatización. Se otorgará preferencia a quienes con antelación han adquirido acciones. Las acciones o los bonos no transferidos se entregarán en fideicomiso a *FOGAFIN*[485].

Entidades con participación de FOGAFIN

La venta de acciones o bonos convertibles en acciones de entidades financieras capitalizadas por *FOGAFIN* requiere ser incorporado en el programa de enajenación, luego de recibir consentimiento de la *Superintendencia Financiera.* En caso distinto, la propuesta sería presentada por *FOGAFIN* a solicitud del ministerio al que se encuentre vinculada o adscrita la respectiva entidad financiera. La Nación o sus entidades descentralizadas podrán contratar con *FOGAFIN* aspectos como avalúo*,* preparación del programa*,* orientación *y* administración o manejo de la enajenación de acciones y bonos convertibles en acciones[486].

Las acciones de institución financiera de propiedad del *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* deberán ser ofrecidas en condiciones de publicidad y concurrencia, en plazo razonable contado desde la suscripción o adquisición, decidiendo el *Fondo* a favor de quien presente las condiciones más ventajosas, de no existir fusión o absorción por otras entidades[487]. Deberá decidir por la propuesta más ventajosa para el Estado, en términos financieros, administrativos y de plazo[488]. No podrán cederse acciones o derechos de entidades financieras a personas naturales o jurídicas que hayan incurrido en conductas punibles[489]. Será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, la enajenación que contraríe estas reglas.

Se autorizó a *FOGAFIN* efectuar aportes de capital en sociedades anónimas públicas, cuyo objeto

---

483 *Artículo 29* de la *Ley 35 de 1993*, declarado *exequible* por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-675-98* del 18 de noviembre de 1998, magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*, "en cuanto al cargo general formulado por el demandante". Mediante *Sentencia C-211-94* de 28 de abril de 1994, ponente *Carlos Gaviria Díaz*, la *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar por "carencia actual de objeto". Mediante *Sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*, la *Corte Constitucional* declaró *estese* a lo resuelto en la *Sentencia C-211-94*.

484 *Artículo 30* de la *Ley 35 de 1993*. Declarado exequible por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-675-98* del 18 de noviembre de 1998, magistrado ponente *Antonio Barrera Carbonell*, "en cuanto al cargo general formulado por el demandante". Mediante *Sentencia C-211-94* de 28 de abril de 1994, magistrado ponente *Carlos Gaviria Díaz*, la *Corte Constitucional* se declaró inhibida de fallar sobre este artículo por "carencia actual de objeto".

485 Aspectos acogidos por el *artículo 309* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

486 *Artículo 31* de la *Ley 35 de 1993*. Retomado por el *artículo 310* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

487 *Numeral 1* del *artículo 303* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Sin perjuicio a lo dispuesto por el *numeral 5* del *artículo 113* del *Decreto Ley 663 de 1993*, que reza: "La cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos, así como la enajenación de establecimientos de comercio a otra institución es medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia de la *Superintendencia Bancaria* (hoy *Superintendencia Financiera*) incurran en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. En el evento en que se establezca dicha medida corresponderá a la *Superintendencia Financiera* promover la cesión de activos, pasivos y contratos, así como la enajenación de establecimientos de comercio".

488 Siempre que no se promueva fusión o absorción con otras entidades y sin perjuicio de lo establecido en el *numeral 5* del *artículo 113* del *Decreto 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*: Medidas preventivas de la toma de posesión... 5. Fusión. Siempre que, a juicio del superintendente bancario, la fusión se haga necesaria como medida cautelar para evitar la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios, o para subsanarla, dicho funcionario podrá ordenar la fusión con otra u otras instituciones financieras que así lo consientan, sea mediante creación de instituciones nuevas que agrupen patrimonio y accionistas de la primera, o bien, según lo aconsejen las circunstancias, determinando que otra institución financiera preexistente la absorba. Para los efectos del presente numeral, el superintendente bancario dispondrá la reunión inmediata de las asambleas correspondientes para que, mediante la adopción de los planes y aprobación de los convenios que exija cada situación en particular, adelanten todas las actuaciones necesarias para la rápida y progresiva formalización de la fusión decretada. En los casos en que se persista en descuidar o en rehusar el cumplimiento de las órdenes que al respecto expida la *Superintendencia Financiera*, se procederá en la forma que indica el *artículo 114* del *Estatuto* y normas que lo adicionen.

489 *Artículo 208* del *Decreto 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Hechos punibles. 1. Utilización indebida de fondos... 2. Operaciones no autorizadas con accionistas... 3. Captación masiva y habitual...

principal sea adquirir, administrar y enajenar activos improductivos, incluso derechos en procesos de liquidación, cuyos propietarios sean de *FOGAFIN*, entidades crediticias públicas y *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*[490].

Enajenación de entidades mixtas

La privatización de entidades financieras o aseguradoras mixtas, con participación de particulares igual o superior al 10% del capital suscrito y pagado, se ejercerá acorde con el *artículo 407* del *Código de Comercio*[491] en lo procedente, reservando el porcentaje mínimo indicado en el *artículo 27* de la *Ley 35 de 1993*. La reforma de estatutos no podrá desmejorar los derechos de accionistas particulares. El precio mínimo y condiciones de colocación a terceros no podrán ser más favorables que las ofrecidas para el ejercicio del derecho de preferencia. Artículo que se aplica en exclusivo a entidades con participación de entes descentralizados nacionales[492].

Efectos de la nacionalización de entidad financiera

Las implicaciones derivadas de la resolución que decreta la nacionalización de entidad sometida al control de la *Superintendencia Financiera*, son[493]: a) El Presidente de la República nombra su representante legal. b) La *junta directiva* estará integrada por tres miembros con sus respectivos suplentes: Representante del Presidente de la República y dos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes deben disponer experiencia en el sector financiero y reunir condiciones de idoneidad profesional y personal establecidas para los gestores y representantes legales de entidades vigiladas por la *Superintendencia Financiera*[494]. c) Los accionistas particulares perderán el derecho a participar en la administración. d) La Nación garantizará a la institución, a través del *Banco de la República*, recursos suficientes para atender las obligaciones adquiridas con accionistas o terceros de buena fe[495]. e) La entidad, previo concepto motivado del *superintendente financiero*, podrá rechazar o dilatar el cumplimiento de obligaciones adquiridas en favor de administradores, accionistas o personas vinculadas estrechamente con ellos, cuando han sido adquiridas en operaciones ilegales, inseguras o sin buena fe, que dan origen a nacionalizar la entidad, y podrá hacer exigibles las obligaciones a su cargo.

Relaciones laborales en entidad nacionalizada

Los vínculos laborales en instituciones financieras nacionalizadas se rigen por el *Código Sustantivo del Trabajo* y demás normas legales vigentes. Los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser degradados como secuela de la nacionalización[496].

Entidades intervenidas

Las instituciones financieras nacionalizadas sujetas a intervención de la *Superintendencia Financiera* u objeto de convenciones fiduciarias autorizadas por esta, continuarán bajo el régimen vigente hasta cuando la propia *Superintendencia* convenga entregar la administración a la entrante junta directiva y al nuevo representante legal. Si al nacionalizarse, la institución se encuentra en proceso de liquidación, sus nuevos gestores podrán revertir las operaciones de liquidación ejecutadas con antelación, de ser factible,

490 *Decreto 2374 de 2004*, que modificó al *Decreto 1814 de 2000.*

491 *Código de Comercio*, *artículo 407*: "Negociación de acciones nominativas con derecho preferencial. Si las acciones fueren nominativas y los estatutos estipularen el derecho de preferencia en la negociación, se indicarán plazos y condiciones dentro de los que la sociedad o los accionistas podrán ejercerlo; pero el precio y la forma de pago de las acciones serán fijados en cada caso por los interesados y, si estos no se pusieren de acuerdo, por peritos designados por las partes o, en su defecto, por el respectivo superintendente. No surtirá efecto la estipulación que contraviniere la presente norma. Mientras la sociedad tenga inscrita sus acciones en bolsas de valores, se tendrá por no escrita la cláusula que consagre cualquier restricción a la libre negociación de las acciones".

492 *Artículo 31* de la *Ley 35 de 1993*. Estos aspectos fueron textualmente incorporados en el *artículo 311* del *Decreto Ley 663 de 1993* (declarado inexequible por la *Corte Constitucional)*.

493 *Artículo 311* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*

494 El *artículo 106* de la *Ley 510 de 1999* reformó al literal b del *art. 311* del *Decreto 663 de 1993.*

495 Literal declarado exequible por la *Corte Constitucional*, *Sentencia C-642-02 de 13 de agosto de 2002*, magistrado ponente *Marco Gerardo Monroy Cabra*.

496 *Artículo 314* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

con el ánimo de reanudar sus operaciones, evitando traumas, perjuicios y beneficios injustificados[497].

Créditos y garantía para adquirir acciones de entidades financieras en proceso de privatización

El *Decreto 2555 de 2010*[498] estipuló que los establecimientos de crédito que otorguen préstamos para adquirir acciones de entidades financieras en proceso de privatización podrán aceptar como garantía las acciones así adquiridas, siempre y cuando el deudor sea persona a las que se refiere el *artículo 60* de la *Constitución Política*, tomando como precio mínimo de venta el fijado en el respectivo programa de privatización.

4.2.3 VALORACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

El precio mínimo de colocación de acciones deberá establecerse conforme concepto técnico financiero, indicadores de gestión y resultado, precio comercial de activos y pasivos, apoyos otorgados por el Estado y condiciones del mercado[499].

4.2.4 TOMA DE POSESIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

La toma de posesión es proceso preventivo que pretende establecer si la entidad financiera debe ser objeto de liquidación, orientarla hacia condiciones que permita desarrollar adecuadamente su objeto social o transformarla para ejercer operaciones que aseguren a depositantes, ahorradores e inversionistas lograr recuperar total o parcial de sus acreencias. Se pretende verificar la real situación financiera y administrativa de la entidad. Si se comprueba que no es conveniente mantenerla en actividad se decide su liquidación y, *contrario sensu*, si resulta factible operarla en condiciones técnicas satisfactorias se impulsan las reformas indispensables para que siga ejerciendo la actividad. Esta decisión corresponde a la *Superintendencia Financiera* en término no mayor de dos meses contados a partir de la fecha de la toma de posesión, prorrogable por término igual, previo concepto del *FOGAFIN*. Este proceso es común para entidades financieras públicas y privadas[500].

Es competencia del Presidente de la República, en ejercicio de lo dispuesto por el *numeral 25* del *artículo 189* de la *Constitución Política*, estipular el proceso de toma de posesión y el sistema para liquidar activos de la entidad, impartir los actos requeridos para propulsar las condiciones que admitan su objeto social u obtener mejores condiciones para pago total o parcial de las acreencias de ahorradores, depositantes e inversionistas; sistema y oportunidad para liquidar créditos o reclamaciones; sumas a cancelar por gastos de administración; mecanismo para reconocer y pagar créditos, fijar objeciones y restituir bienes que no deben formar parte de la masa y, en general, todos los actos que deben realizarse en desarrollo de la toma de posesión[501].

La toma de posesión tiene por propósito evaluar si la entidad intervenida debe ser liquidada, o es posible acondicionarla a situación satisfactoria para ejercer su objeto social, o adaptarla para realizar otras operaciones que permitan restituir el pago total o parcial de acreencias de depositantes, ahorradores e inversionistas. La decisión correspondiente deberá adoptarse por la *Superintendencia Financiera* en término no mayor de dos meses contados a partir de la fecha de la toma de posesión, prorrogables por

497 *Artículo 315* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

498 *Título X* de la *Parte II*, *artículos 2.1.10.1.1* y *2.1.10.1.2*.

499 *Artículo 27* de la *Ley 35 de 1993*. Aspecto considerado en el *artículo 306 del Decreto 663 de 1993*, que fue declarado inexequible por la *Corte Constitucional* mediante *Sentencia C-452-95* del 5 de octubre de 1995, magistrado ponente *Fabio Morón Díaz*.

500 *Artículo 290* del *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

501 Estas facultades deben consultar los procedimientos definidos en los *artículos 46* y *48* del *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto Ley 663 de 1993*. *Artículos 24* y *102* de la *Ley 510 de 1999* y reglamentado parcialmente por el *Decreto 4030 de 2006*, incluido en el *artículo 291* del *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*. Jurisprudencias: *Corte Constitucional, Sentencia T-065/00* del 27 de enero de 2000, magistrado ponente: *Alfredo Beltrán Sierra*. *Corte Constitucional, Sentencia T-417/00* del 11 de abril de 2000, magistrado ponente: *Carlos Gaviria Díaz*. *Consejo de Estado, Sentencia* del 10 de septiembre de 1999, consejero ponente: *Julio E. Correa Restrepo*. *Corte Suprema de Justicia, Sentencia* del 14 de diciembre de 1998, magistrado ponente: *Carlos Esteban Jaramillo Schloss*.

término igual, previo concepto del *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras*[502].

Son órganos de dirección el agente especial[503] y la junta asesora[504]. La representación legal de la entidad afectada estará en cabeza del agente especial, que podría actuar como liquidador[505]. Sus funciones[506], entre otras, son: Actuar como representante legal de la entidad intervenida, gestionar y ejecutar los actos requeridos para cumplir su objeto social, separar funcionarios, celebrar acuerdos con acreedores, recaudar ingresos, recuperar activos, administrar activos, custodiar y asegurar adecuado uso del patrimonio, manejar la contabilidad, ejecutar actos y gastos indispensables, promover acciones de responsabilidad civil o penal a que hayan lugar, suministrar a la *Superintendencia Financiera* y al *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* la información requerida. Durante el mes siguiente a la toma de posesión, el agente debe elaborar inventario preliminar de sus activos y pasivos, plazo posible de prorrogar por la *Superintendencia Financiera*[507].

La junta asesora es integrada por los cinco mayores acreedores, integración que compete a *FOGARÍN*, acorde con información proporcionada por el agente especial[508]. Sus funciones[509] son: Revisar cuentas comprobadas presentadas por el agente especial antes de trasladarlas a acreedores, conceptuar sobre estados financieros, asesorar al agente especial, requerir del agente especial presentación de cuentas comprobadas de su gestión, entre otras.

4.2.5 LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA DE ENTIDADES PÚBLICAS

La figura de liquidación forzosa administrativa es definida como "acto administrativo por el cual la *Superintendencia Financiera* ordena la liquidación forzosa de institución financiera"[510]. Esta actuación es de cumplimiento inmediato, para ello el superintendente bancario comisiona a un funcionario, se notifica por aviso que se fija por un día en lugar público de la sede principal de la entidad intervenida y se publicará por una sola vez la resolución que adopta esta disposición en diario de circulación nacional, en el boletín del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* y en sistemas electrónicos dispuestos por la *Superintendencia*, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se haga efectiva la medida[511].

Durante los cinco días siguientes a la fecha en que se disponga la liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones y a quienes dispongan activos de la intervenida, para los fines de su devolución y cancelación[512]. En relación con los pasivos de la entidad objeto de intervención, se tendrán en consideración los siguientes aspectos: Determinación de las sumas y bienes excluidos de la masa de la liquidación, créditos a cargo de la masa, compromisos en moneda extranjera, pasivos a favor de *FOGAFIN*, deudas con entidades de redescuento, obligaciones derivadas de operaciones de apoyo de liquidez[513].

Durante los seis meses siguientes a la fecha de adopción de la medida de liquidación forzosa administrativa, el liquidador deberá efectuar inventario detallado de los activos, que en circunstancias excepcionales podrá ser prorrogado por *FOGARÍN*[514]. El liquidador mediante resolución aceptará la valoración de activos del inventario, basados en avalúos técnicos practicados por expertos y solicitará

502 *Artículo 9.1.1.2.1* del *Decreto 2555 de 2010*. En concordancia con el *artículo 115* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, modificado por el *artículo 21* de la *Ley 510 de 1999*.
503 *Capítulo II* (*artículos 9.1.1.2.1 a 9.1.1.2.5*) del *Título I* del *Libro I* de la *Parte IX* del *Decreto 2555 de 2010*. Derogó al *Decreto 2211 de 2004*. El *Decreto 2555 de 2010* agrupó y organizó normas del sector financiero.
504 *Capítulo III* (*artículos 9.1.1.3.1 a 9.1.1.3.3*) del *Título I* del *Libro I* de la *Parte IX* del *Decreto 2555 de 2010*.
505 *Artículo 9.1.1.2.1* del *Decreto 2555 de 2010*.
506 *Artículo 9.1.1.2.4* del *Decreto 2555 de 2010*, reemplazó al *artículo 8* del *Decreto 2211 de 2004*.
507 *Artículo 9.1.1.1.4* del *Decreto 2555 de 2010*.
508 *Artículo 9.1.1.3.1* del *Decreto 2555 de 2010*. Conforme al *numeral 5* del *artículo 291* del *Decreto Ley 663 de 1993*, modificado por el *artículo 24* de la *Ley 510 de 1999*.
509 *Artículo 9.1.1.3.3* del *Decreto 2555 de 2010*.
510 *Artículo 9.1.3.1.1* del *Decreto 2555 de 2010.* La liquidación forzosa administrativa se incluye en el *Título III* del *Libro I* de la *Parte IX* del *Decreto 2555 de 2010* (*artículos 9.1.3.1.1 a 9.1.3.10.4*).
511 *Artículo 9.1.3.1.2* del *Decreto 2555 de 2010.*
512 *Artículo 9.1.3.2.1* del *Decreto 2555 de 2010.*
513 *Artículo 9.1.3.2.4* del *Decreto 2555 de 2010.*
514 *Artículo 9.1.3.3.1* del *Decreto 2555 de 2010.*

concepto previo de *FOGARÍN*[515]. El liquidador deberá rendir cuentas sustentadas de su gestión[516]. Estos procesos de liquidación deberán disponer de junta asesora[517].

La liquidación forzosa administrativa de institución financiera no podrá prolongarse por más de cuatro años, solo con previa solicitud del liquidador debidamente sustentada y presentada con antelación de tres meses antes de culminar el término, el Gobierno Nacional podrá prorrogar el término para adelantar el proceso de liquidación forzosa administrativa, en razón del tamaño de la entidad y las condiciones de la liquidación[518].

El proceso de liquidación forzosa administrativa termina con la expedición de resolución que declara la culminación de la existencia legal de la institución financiera en liquidación, que se publica en diario de amplia circulación nacional y se inscribe en registro mercantil[519].

Los libros y documentos anteriores a la toma de posesión para ser someterse al proceso de liquidación forzosa administrativa, deben conservarse por cinco años, contados a partir de la fecha del asiento, sin perjuicio de cumplir con las normas especiales. La organización del archivo de entidades financieras públicas en liquidación se sujetará a normas especiales y acuerdos y disposiciones emitidas por el *Archivo General de la Nación*[520].

4.2.6 PROCESO PARA AVALUAR ACTIVOS

El *Decreto 2418 de 1999* estipulaba que la enajenación de inmuebles no podría ser inferior al 70% del avalúo comercial del activo. El *Decreto 2211 de 2004* derogó al *Decreto 2418 de 1999*, en lo referente a liquidación, realización o enajenación de activos de instituciones financieras, que, a su vez, fue derogado por el *Decreto 2555 de 2010*.

El *Decreto 2211* estableció que la enajenación se haría por valor de mercado, tomando como referente su avalúo. Cuando la oferta fuese inferior en más del 10% de los avalúos realizados, el liquidador podrá enajenar activos a través de invitación pública para presentar propuestas o mediante martillos. También, podrá vender por menos del avalúo cuando sea favorable la relación costo-beneficio de cada operación, calculada de acuerdo con la metodología que expida *FOGAFIN*.

CISA emitió la *Circular 037 de 2003*, que estableció que la venta de inmuebles deberá consultar la relación costo-beneficio a valor presente neto (*VPN*) y condicionó su venta a precio superior al *VPN*. Preocupa de esta metodología la determinación de la tasa de descuento y el período de tiempo esperado para comercializar inmuebles.

La *Circular Externa 004* expedida por *FOGAFÍN* el 30 septiembre de 2004 reglamentó el procedimiento que deben utilizar entidades financieras y aseguradoras en liquidación forzosa administrativa para evaluar la relación costo-beneficio, en operaciones de venta de activos, con precios inferiores al 90% de su avalúo, de conformidad con lo establecido en el *artículo 294* del *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero* y los *artículos 9.1.3.4.1* y *9.1.3.4.2* del *Decreto 2555 de 2010* (reemplazaron a los *artículos 35* y *36* del *Decreto 2211 de 2004*). Implantó metodología para calcular avalúos de bienes muebles e inmuebles.

Para bienes inmuebles la metodología para determinar la relación costo-beneficio es: 1) Valoración acorde con avalúo técnico, cumpliendo lo estipulado en los *artículos 9.1.3.3.2, 9.1.3.3.3* y *9.1.3.3.4*

515 *Artículo 9.1.3.3.2* del *Decreto 2555 de 2010.* La enajenación de bienes se efectuará acorde con procedimientos y condiciones del mercado para su valoración. Acorde con lo dispuesto por el *numeral 11* del *artículo 24* de la *Ley 510 de 1999*. Se notificará cumpliendo lo estipulado por el *artículo 45* del *Código Contencioso Administrativo*.

516 *Artículos 9.1.3.8.1* y *9.1.3.8.2* del *Decreto 2555 de 2010.*

517 *Artículo 9.1.3.9.1* del *Decreto 2555 de 2010.* La junta estará integrada por cinco miembros, así: Tres serán los acreedores con créditos vigentes de mayor cuantía y dos designados por *FOGAFIN*. Sus funciones son las mismas de la junta asesora del agente especial.

518 *Artículo 9.1.1.6.1* del *Decreto 2555 de 2010*. Conforme al *numeral 2* del *artículo 117* del *Decreto Ley 663 de 1993*, modificado por el *artículo 23* de la *Ley 510 de 1999*.

519 *Artículo 9.1.3.6.6* del *Decreto 2555 de 2010.*

520 *Artículo 9.1.3.10.1* del *Decreto 2555 de 2010.*

del *Decreto 2555 de 2010*[521] y la *Circular Externa 001 de 2004* de *FOGAFÍN*[522]. 2) Estimación del ingreso promedio mensual emanado del bien, como canon de arrendamiento. 3) Determinación del gasto mensual promedio derivado de la titularidad o comercialización del bien, como servicios públicos, vigilancia, tributos, seguros, administración, conservación, saneamiento, promoción de ventas, etc. 4) Cálculo de la tasa de descuento, acorde con el tiempo estimado de comercialización de los inmuebles[523]. Se utiliza la DTF certificada por *Banco de la República* para la semana que se efectúa el análisis. 5) El tiempo estimado de comercialización del inmueble depende, entre otros factores, del tipo de bien, sus características particulares y el comportamiento del mercado. Los períodos fijados para comercializar los activos deben consultar la experiencia de las instituciones financieras en venta de activos. Se representa con '*n*' al número de meses estimados para comercializar el inmueble. Se establecen categorías con base en la demanda del mercado en comercialización alta (*A*), media (*B*) y baja (*C*), considerando: Expectativas del mercado, antigüedad en la liquidación, tiempo de desocupación, cantidad de ofertas recibidas, número de visitas sostenidas, tiempo de comercialización y situación jurídica. 6) La relación costo-beneficio concierne al valor presente neto del activo, se determina por la diferencia entre el valor presente de ingresos (incluido valor probable de venta) y el valor presente de egresos, a tasa de descuento asignada. Se pretende estimar precio de referencia para enajenar los bienes.

El *artículo 9.1.3.3.2* del *Decreto 2555 de 2010* precisó la valoración del inventario de entidades en liquidación. Determinó: "Dentro del mes siguiente a la fecha en que haya vencido el término para la elaboración del inventario, el liquidador, con base en avalúos técnicos, mediante resolución aceptará la valoración de los activos del inventario. Para efectos de la valoración de los bienes incorporados en el inventario, incluida la cartera, el liquidador acudirá a personas o firmas valuadoras, respecto de las cuales se solicitará el concepto previo del *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFIN-*. En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto por el *numeral 11* del *artículo 24* de la *Ley 510 de 1999*[524], la enajenación de los activos se hará a través de mecanismos de mercado y en condiciones que permitan obtener el valor en el mismo de dichos activos". Igualmente, autorizó la actualización de inventarios y valorización de los activos en circunstancias que a juicio del liquidador incidan notoriamente en los avalúos inicialmente determinados[525].

El *numeral 1* del *artículo 28* del *Decreto 254 de 2000* referente a liquidación de entidades públicas financieras, precisó "El avalúo de los bienes inmuebles se regirá por las disposiciones legales sobre la materia, en especial *Ley 80 de 1993*, *Decretos 855 de 1994* y *2150 de 1995* y normas concordantes". Fue modificado por el *artículo 15* de la *Ley 1105 de 2006* y el *artículo 237* de la *Ley 1450 de 2011*, que señalaron: "El avalúo de los bienes inmuebles se regirá por las disposiciones legales sobre la materia".

Hacia el mediano plazo se prevé utilización de encargos fiduciarios para permitir vender los inmuebles por debajo del avalúo comercial, sobre la base que ofrece ventajas al disminuir los gastos de administración del inmueble a cargo del erario público, en ese sentido se tramita ante el Congreso de la República la modificación de la *Ley 80 de 1993*. Sin embargo, la *Comisión Intersectorial para Gestión de Activos Fijos* planteó que no se limitará solo a encargos fiduciarios, sino también en casos de ventas directas, explotación o enajenación a través de terceros del sector privado. La secretaría técnica deberá preparar informe sobre los costos de los encargos fiduciarios, para determinar su viabilidad[526].

Para bienes muebles (diferentes a cartera) el método para calcular la relación costo-beneficio, es: 1) Obtención del ingreso promedio mensual percibido del bien. 2) Cálculo del gasto promedio mensual

521 Avalúos técnicos que el liquidador podrá contratar, previo concepto de *FOGAFÍN*. Acorde con la *Ley 510 de 1999*, la venta de activos se efectuará a través de mecanismos de mercado. Si concurren fenómenos que inciden en los avalúos, deben actualizarse. Sustituyó los *artículos 32, 33* y *34* del *Decreto 2211 de 2004*.

522 Referente al concepto previo que debe emitir *FOGAFÍN* para seleccionar firmas valuadoras, deberán estar inscritas con antelación para luego ser clasificadas por categorías y, su posterior, examen y calificación (máximo puntaje 500 puntos), acorde con dos parámetros: Experiencia (350 máximo) y resultado de servicios prestados a otras entidades (150 máximo).

523 Así: DTF para plazos no superiores a 6 meses, DTF + 2% para plazos entre más de 6 meses hasta 12 meses y DTF + 3% para plazos superiores a 12 meses (tasa efectiva anual, que deberá convertirse a nominal mensual).

524 *Artículo 291* del *Decreto Ley 663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

525 *Artículo 9.1.3.3.4* del *Decreto 2555 de 2010*.

526 COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA GESTIÓN DE ACTIVOS FIJOS. *ACTA No. 2 DE 2004.*

causados por titularidad o comercialización del bien, como seguros, vigilancia, bodegaje, mantenimiento, tributos, saneamiento, administración, conservación, promoción de ventas, entre otros. 3) Proyección de la tasa de descuento, acorde con el tiempo estimado de comercialización de los bienes[527]. Se aplica DTF proporcionada por el *Banco de la República* para la semana que se efectúa el análisis. 4) Se fijan categorías con base en la demanda del mercado en comercialización alta (A), media (B) y baja (C), considerando expectativas del mercado, antigüedad en la liquidación, ofertas recibidas, tiempo de comercialización y situación jurídica. 5) La relación costo-beneficio concierne al valor presente neto del activo[528], con base en la tasa de descuento asignada. Se estima el precio de referencia.

El *numeral 2* del *artículo 28* del *Decreto 254 de 2000* precisó "El avalúo de bienes muebles se practicará por peritos evaluadores, cuya designación deberá ser aprobada por la junta liquidadora, cuando sea del caso". Fue modificado por el *artículo 15* de la *Ley 1105 de 2006*, que dispuso: "El avalúo de bienes muebles se practicará por peritos valuadores, cuya designación deberá ser aprobada por el ministro o director del departamento administrativo al que esté adscrita o vinculada la entidad en liquidación". Por su parte, el *artículo 237* de la *Ley 1450 de 2011* determinó: "El avalúo de bienes muebles se practicará por peritos valuadores, designados por el liquidador. Con el fin de garantizarle a los acreedores adecuada participación, el liquidador informará a los acreedores reconocidos en el proceso, la designación de los peritos, para que estos dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la designación, presenten las objeciones a la misma, las cuales deberán ser resueltas por el liquidador dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo para presentar las objeciones".

El procedimiento para obtener la relación costo-beneficio para la cartera es: 1) Flujos contractuales, determinado por flujos de capital, flujos de intereses y gastos de administración del crédito. 2) Riesgo por no pago o probabilidad de incumplimiento. 3) Posibilidad de recuperar garantías o avales y magnitud de su cubrimiento o respaldo. 4) Grado de cumplimiento del deudor. 5) Reporte en centrales de riesgo. 6) Antigüedad de la mora. 7) Gastos incurridos en procesos judiciales. 8) Honorarios cancelados por asistencia judicial. 9) En cartera hipotecaria, el valor de TES devueltos por remanente. 10) Tasa de descuento aplicada. 11) La relación costo-beneficio es el valor presente neto de la cartera.

Los avalúos determinados para las entidades en liquidación deberán ser sometidos a consideración de la *Contraloría General de la República* para ejercer el control fiscal[529].

FOGAFIN se encuentra autorizado, previo concepto favorable de su junta directiva, para adquirir acreencias o asumir obligaciones provenientes de procesos de liquidación de establecimientos de crédito públicos que se desarrollen bajo las modalidades previstas en la legislación, siempre y cuando el *Fondo* haya tenido participación mayoritaria en el capital al momento de iniciar el proceso[530].

5. ENAJENACIÓN DE BIENES DE ENTIDADES FINANCIERAS PÚBLICAS ACTIVAS

El *Decreto 2222 de 2005* dispuso que las entidades financieras públicas titulares de bienes que deban ser vendidos para el cumplimiento de mandato legal, podrán acudir a mecanismos autorizados por el derecho privado, garantizando en la celebración del contrato los principios de transparencia, eficiencia y selección objetiva.

Además, se deberán atender las siguientes reglas: Las acciones y bonos obligatoriamente convertibles en acciones inscritos en bolsa, se deberán ofrecer a través de bolsa de valores, para lo que la sociedad comisionista podrá ser contratada directamente atendiendo los principios de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y

527 DTF para plazos no superiores a 6 meses, DTF + 2% para plazos entre más de 6 meses hasta 12 meses y DTF + 3% para plazos superiores a 12 meses (tasa efectiva anual, transmutada a nominal mensual).
528 Diferencia entre el valor presente de los ingresos, incluido los originados por la factible venta, y el valor presente de los egresos.
529 *Artículo 11.3.12.1.1* del *Decreto 2555 de 2010.*
530 *Artículos 28* del *Decreto 2555 de 2010*, *15* de la *Ley 1105 de 2006* y *237* de la *Ley 1450 de 2011.*

transparencia. Cuando el monto a enajenar equivalga al 10% o más de acciones ordinarias en circulación de la sociedad, deberá acudirse al mecanismo de martillo previsto en la *Resolución 1200 de 1995* de la *Superintendencia de Valores*. Para otros bienes, el precio de referencia es el avalúo comercial y se deberán enajenar por su valor en el mercado, que debe incorporar el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento.

La enajenación de inmuebles se podrá efectuar por el predio total o, su división material, para vender los lotes resultantes. Es posible preseleccionar oferentes y constituir propiedad horizontal sobre edificaciones con el fin de facilitar la enajenación de las unidades privadas resultantes.

I. EXPERIENCIAS COLOMBIANAS EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

A continuación se presentarán cuatro enseñanzas de los procesos de privatizaciones en *Colombia* correspondientes a diferentes épocas de la experiencia vivida por el país. Dos hacen referencia al sector financiero (*Banco de Colombia* y *BANCAFÉ*), una al sector eléctrico (electrificación del *Caribe* colombiano) y otra a protección social (las tres actividades a cargo del *Instituto de los Seguros Sociales*).

1. CASO BANCO DE COLOMBIA

1.1 MARCO HISTÓRICO

El *Banco de Colombia* fue constituido en *Bogotá* el 14 de diciembre de 1874 e inició labores el 1 de abril de 1875. Con el devenir del tiempo se convirtió en sobresaliente y sólida entidad financiera del país, ocupando sitial de vanguardia.

El 18 de agosto de 1969 la *Superintendencia Bancaria* autorizó la fusión del *Banco de Colombia* con el *Banco Grancolombiano*. Proceso protocolizado el 16 de Diciembre de 1972.

El *Decreto 2920 de 1982* autorizó al gobierno para negociar con particulares las acciones de entidades financieras nacionalizadas durante la crisis registrada en el sector durante los primeros años de la década de los ochenta.

El *Banco de Colombia* era de propiedad privada hasta cuando el Estado decidió su nacionalización, arguyendo dificultades financieras y manejos indebidos en la actividad de intermediación bancaria, que ocasionaban riesgos, pánico e incertidumbres. Para tal efecto, se emitió la *Resolución Ejecutiva No. 2 del 10 de enero de 1986*, que dispuso que se constituyera como sociedad de economía mixta vinculada al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*.

La *Junta Directiva del Banco de la República*, mediante *Resolución No. 0002* del 21 de enero de 1986 decidió la reducción nominal del capital social del *Banco de Colombia*, frente a las grandes pérdidas que afectaron a su patrimonio. En la misma fecha, mediante *Resolución No. 0003* de 1986 la *Junta Directiva del Banco de la República* también dispuso capitalizar al *Banco de Colombia* por $10.000 millones, que en la práctica se ejerció solo por $200 millones mediante bonos convertibles en acciones; la diferencia fue aportada por *FOGAFIN* mediante crédito. La *Junta Directiva de FOGAFIN* ejerció medidas orientadas a asegurar la confiabilidad de los usuarios de *Banco de Colombia* y propició a través de préstamo la suscripción y pago por $9.800 millones para ampliar su capital[531]. Posteriormente, *FOGAFIN* otorgó préstamos por $5.200 millones (dos obligaciones de $3.200 millones y $2.000 millones). Recursos que luego fueron canalizados como inversión por suma total de $14.995 millones. Luego, se proporcionó otro crédito por $15.000 millones. Más tarde, *FOGAFIN* constituyó capital garantía por $5.000 millones.

Por su parte la Nación, con base en los recursos comprometidos en *Banco de Colombia* dispuso recursos por $63.787 millones, que sirvió de base para constituir capital garantía por dicho monto. Obtuvo,

531 FOGAFÍN. *BOLETÍN No. 61 DEL 23 DE ENERO DE 1986.*

después, financiación del *Banco de Colombia* del *Banco de la República* por $59.556 millones.

Recapitulando, *Banco de Colombia* recibió amplios beneficios de la Nación y *FOGAFIN*[532]:

- *Préstamos de FOGAFIN por $9.800 millones, $3.200 millones y $2.000 millones (5, 14 y 21 de marzo de 1986, respectivamente), a interés del 6% anual.*
- *Los créditos descritos fueron cancelados el 16 junio de 1986, gracias a la capitalización efectuada por FOGAFIN por $14.995 millones.*
- *El 24 de junio de 1986 recibió crédito de FOGAFIN por $15.000 millones (plazo de 5 años, amortización anual, interés del 7% para los dos primeros años y del 19% para los siguientes).*
- *El 2 de agosto de 1986 la Nación constituyó capital garantía por $63.787 millones a favor del Banco de Colombia, que mantuvo hasta su retorno al sector privado, reprivatización.*
- *El 15 de abril de 1988 recibió préstamo del Banco de la República por $59.556 millones (plazo de 8 años, amortización trimestral, interés igual al DTF para los primeros años y del 0.5% anual a partir de enero de 1994).*
- *El 27 de octubre de 1992, FOGAFIN constituyó capital garantía por $5.000 millones, con vencimiento el 30 de abril de 1993.*

Luego de este período, caracterizado por capitalizaciones y otorgamiento de créditos blandos, se ejerció proceso de transferencia de la propiedad accionaria al sector privado.

La *Superintendencia Bancaria*, mediante *Resolución 2784 del 20 de agosto de 1993*, expidió "certificado de viabilidad para enajenar las acciones de propiedad del Estado en el *Banco de Colombia*", a cargo del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* y *FOGAFIN*, y "los derechos de suscripción preferencial de acciones" correspondientes a la Nación, en virtud del capital garantía, según lo previsto en el *artículo 303* del *Decreto 663 de 1993,* "*Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*" de la época.

Mediante *Resolución 2784* del 8 de octubre de 1993, la *Superintendencias Bancaria* expidió certificado de viabilidad para la venta las acciones que dispone la Nación y *FOGAFIN* en el *Banco de Colombia*. Autorizó a *FOGAFIN* para llevar a cabo dicha operación.

Asimismo, el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, el *Banco de la República* y las *Superintendencias Bancaria* y *de Valores* conceptuaron sobre la viabilidad de restablecer el régimen y los derechos aplicables a entidades particulares del sector financiero al *Banco de Colombia*, mediante *oficio del 11 de octubre de 1993*, que es interpretado como certificado de factibilidad de la venta. Para el efecto, contaron con la asesoría de *FOGAFIN*.

El mismo 11 de octubre de 1993, el *Consejo de Ministros* aprobó el "programa de venta de acciones y derechos de suscripción de la Nación y *FOGAFIN* en el *Banco de Colombia*". También, emitió el *Decreto 2049 de 1993*, como soporte jurídico de los programas de venta y condiciones por cumplir por los interesados en la compra. Esta decisión se justificó en el marco normativo que facultó al Ejecutivo ejercer estas operaciones (*Decretos 130 de 1976* y *663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, y *Ley 45 de 1990*).

Luego, el 17 de noviembre del mismo año, el *Consejo de Ministros* sancionó el *Decreto 2290* de 1993, que aprobó condiciones y procedimientos para vender acciones y derechos de suscripción que la Nación y *FOGAFIN* poseían en el *Banco de Colombia*, con base en las mismas atribuciones otorgadas por los *Decretos 130 de 1976* y *663 de 1993*, *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*.

En diario de circulación nacional *FOGAFIN* publicó avisos para dar a conocer a la comunidad y promover en los factibles interesados la venta de las acciones que poseía el Estado en el *Banco de Colombia* e invitó

532 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADO NACIONAL. *ANÁLISIS DE LA VENTA DE BANCO DE COLOMBIA*. Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 1994.

a su adquisición mediante oferta pública[533].

El 23 de diciembre de 1993 *FOGAFIN* divulgó a través de la *Bolsa de Valores de Bogotá* el reglamento operativo del martillo de venta de las acciones que poseía la Nación y el propio Fondo en el *Banco de Colombia*, constituidas por 2.465.434.145.682 acciones ordinarias y 6.378.678.478.910 derechos de suscripción preferencial.

El capital social del *Banco de Colombia* estaba constituido por tres tipos de accionistas: La Nación con 53.42% acciones clase A, *FOGAFIN* con 46.56% acciones clase A y particulares con la diferencia, es decir, 0.02% clase B. La participación estatal era de 99.98%, que le otorgaba el control real.

La *Corte Constitucional* en variadas jurisprudencia ha precisado que en la enajenación de las entidades públicas se debe respetar lo dispuesto por el *artículo 60* de la *Carta Política*, en relación con el acceso universal a acceder a la propiedad del Estado y el requerimiento de tomar las acciones conducentes a democratizar y otorgar derecho de prelación a trabajadores y organizaciones solidarias y laborales[534]. Se resaltan las siguientes consideraciones emanadas por la *Corte Constitucional*:

- *"Lo que esencialmente persigue el inciso segundo del artículo 60 de nuestra Carta, es impedir la concentración oligopólica del capital dentro de los medios de producción y del sistema financiero e, igualmente, dirigir el proceso de desconcentración accionaria hacia beneficiarios particulares que son los propios trabajadores de las empresas y las organizaciones solidarias, con lo que se avanza en el proceso de redistribución de los ingresos y de la propiedad, que es meta esencial del Estado social de derecho"*[535].

- *"La obligación impuesta al Estado de fomentar el acceso a la propiedad, constituye cometido específico, que debe llevar al terreno de las realidades, es así como la Constitución lo autoriza para promover el acceso de los trabajadores a la propiedad empresarial (Carta Política, artículo 60, inciso 2) o a la propiedad agraria (Carta Política, artículo 64), lo cual corresponde indudablemente, al fenómeno de la democratización económica, cuyos alcances tienen el sentido de opción real, de posibilidad seria y efectiva para que los trabajadores y organizaciones solidarias logren participar de las ventajas que el desarrollo económico brinda a los miembros de la sociedad 'fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general' (Carta Política, artículo 1)*[536].

- *"No cabe duda para esta Corporación, que la singularidad que encierra cada institución financiera en las que el Estado tenga participación accionaria que decida enajenar, exige tratamiento individualizado, que considere las especiales características de la entidad y las circunstancias en las que se pretenda adelantar dicho proceso; sin embargo, el diseño de cada programa de enajenación deberá sustentarse y sujetarse en todo a las condiciones especiales definidas previamente por el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 60 de la Carta Política"*[537].

- *"Democratizar la propiedad significa facilitar el acceso a la misma, en condiciones de equidad, a quienes pudiendo manejarla con criterio de eficiencia y productividad, no podrían obtenerla en el marco de estricta competencia financiera, para ello ha de otorgársele prorrogativas, condiciones especiales dice la Constitución, que les permita acceder a ella, sin perder de vista que en el Estado social de derecho, la propiedad es instrumento que debe servir para dignificar la vida de los ciudadanos"*[538].

---

533 EL TIEMPO. 19 de noviembre y 21 de noviembre de 1993.

534 *Corte Constitucional. Sentencia C-211 de 1994.* Magistrado ponente: *Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional. Sentencia C-037* de 1994. Magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1995.* Magistrado ponente: *Fabio Morón Díaz. Sentencia C-452 de 1995.* Magistrado ponente: *Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional. Sentencia C-391* de 1996. Magistrado ponente: *Jorge Arango Mejía. Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 1996.* Magistrado ponente: *Hernando Herrera Vergara*

535 *Corte Constitucional. Sentencia C-211 de 1994.* Magistrado ponente: *Carlos Gaviria Díaz.*

536 *Corte Constitucional. Sentencia C-037* de 1994. Magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell.*

537 *Corte Constitucional. Sentencia C-452 de 1995.* Magistrado ponente: *Fabio Morón Díaz.*

538 *Corte Constitucional. Sentencia C-452 de 1995.* Magistrado ponente: *Fabio Morón Díaz.*

El 3 de febrero de 1994 la *Corte Constitucional* declaró inexequible el *inciso 3* del *artículo 306*, los *incisos 1, 2, 3 y 4* y los *parágrafos 1 y 2* del *artículo 311* del *Decreto Ley 663 de 1993*[539]. Decisión que dejó sin sustentáculo las decisiones del gobierno mediante actos administrativos para la venta de la propiedad estatal en el *Banco de Colombia*, por inobservar las normas constitucionales sobre democratización y derecho de preferencia a trabajadores. Sus efectos jurídicos tuvieron efectos a partir del 2 de mayo de 1993, fecha se puso en vigencia el *Decreto Ley 663 de 1993*.

El *inciso 3* del *artículo 306* del *Decreto Ley 663 de 1993* estipulaba límite de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones (15%) para ser vendidos a trabajadores, jubilados, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión de empleados, fondos de cesantías y pensiones, cooperativas y otras organizaciones solidarias de trabajadores. Es evidente, que esta norma jurídica no observaba lo dispuesto por la *Carta Política* en el *inciso segundo* del *artículo 60*. Iba en contravía a la jurisprudencia emenda reiteradamente por la *Corte Constitucional*. No se acataba la disposición constitucional de democratizar la propiedad accionaria de entidades financieras públicas.

Con base en este acervo jurídico, el *Consejo de Estado* mediante fallo del 16 de diciembre de 1994, declaró la nulidad de los *artículos 4, 13 y 15 y numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 10* del *Decreto 2049 de 1993* y el *artículo 1* del *Decreto 2208 de 1993* expedidos por el Gobierno Nacional, que establecían el programa de venta de derechos y acciones de la Nación y *FOGAFIN* en el *Banco de Colombia*, por considerar que el sistema violó el *artículo 60 de la Constitución Política*. Al respecto, precisó: "El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad... Cuando el Estado 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..."[540].

El proceso de negociación del *Banco de Colombia* ejercido durante la administración del presidente *César Gaviria* se caracterizó por excederse en las facultades previstas por el marco jurídico, al fijar límites a trabajadores y organizaciones de economía solidaria y laboral para acceder a la propiedad. De esta forma, la parte sustancial de los *Decretos 2049*, *2208* y *2290 de 1993*, que establecían el programa de venta de derechos y acciones de la Nación y *FOGAFIN* en el *Banco de Colombia*, quedó debilitada por no disponer sustento jurídico.

Sin embargo, la Sala Plena del *Consejo de Estado* en sentencia del 12 de noviembre de 1996, radicación S-488, magistrada ponente *Consuelo Sarria Olcos*, decidió recurso extraordinario de súplica, afirmando que no se presentó violación del *artículo 60 de la Constitución Política* y que dejó en firme la venta del *Banco de Colombia* al *Grupo Gilinski*. Precisó que los *Decretos 2049* y *2290 de 1993* corresponden a negocio específico y determinado, enajenación de las acciones del Estado en *Banco de Colombia*, y no corresponde al ejercicio de la potestad reglamentaria de la ley, considerando en este caso improcedente el derecho de súplica. No obstante declarar nulos los actos que fundamentaron la venta, quedó vigente la negociación con el *Grupo Gilinski*.

De esta forma, se generó controversia jurídica que involucró a los diferentes actores afectados con esta decisión. Por un lado, el gobierno ofreció a trabajadores y organizaciones de economía solidaria el 17% de las acciones y derechos, cuando se debió ofrecer el 100%, que dejó expedito el camino para que los perjudicados interpusiesen demandas ante la justicia para procurar asegurar el logro de sus derechos. Por otro lado, se permitió millonarios procesos de indemnizaciones en contra de la Nación por parte de particulares beneficiados en las transacciones, se destaca *Isaac* y *Jaime Gilinski*.

539 *Corte Constitucional. Sentencia C-037* de 1994. Magistrado ponente: *Antonio Barrera Carbonell.*

540 *Consejo de Estado*. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación No. 2781 del 16 de diciembre de 1994. Consejero ponente: *Ernesto Rafael Ariza Muñoz*.

1.2 ANÁLISIS FINANCIERO DEL BANCO DE COLOMBIA

La situación financiera del *Banco de Colombia* en el momento de su nacionalización era sumamente preocupante. En 1985 las pérdidas fueron de $63.000 millones y el patrimonio era negativo. Los activos improductivos representaban magnitudes superiores al 40% de los activos totales y existía alta presencia de auto-préstamos, depósitos inmovilizados en filiales en el exterior y cartera sin retribuciones y sin garantías reales. Al presentar patrimonio negativo se incurrió en causal de disolución, que justificó su nacionalización.

Con su nacionalización, el Estado efectuó ingentes esfuerzos financieros, se resaltan capitalizaciones y créditos blandos y de gestión para lograr más eficiente administración. Al superarse el período de crisis, el sector financiero colombiano fue objeto de proceso de liberalización y privatización (inicios de la década de los noventa).

Para efectuar el análisis financiero se tomó como referente la vigencia de 1993, fecha en la que se tomó la decisión de enajenar al *Banco de Colombia*. Se compararon cifras del período 1988 a 1993.

En el *Banco de Colombia*, los activos totales se recuperaron en el período de gestión estatal, alcanzando en 1991 la cifra de $780.685 millones, en 1992 la cuantía de $1.151.794 millones (incremento anual del 47.5%) y en 1993 el monto de $1.649.915 millones (43.2%).

Los beneficios también mostraron avances, alcanzando en 1991 la cifra de $21.522 millones, en 1992 de $45.025 millones (incremento del 109.2%) y en 1993 de $42.318 millones (descenso del 6.4% frente al año anterior). El período más favorable fue 1992, cuando se constituyó capital garantía por parte de *FOGAFIN*. En realidad, fueron ostensibles las acciones de reingeniería, para asegurar mayor tecnología y modernizar a la Entidad.

El *Banco de Colombia* históricamente ha sido entidad protagonista en el sector bancario del país. Su situación financiera mejoró de forma ostensible hacia los primeros años de la década de los noventa, luego de soportar dificultades durante la crisis financiera de inicios de los ochenta. Entre otros indicadores relacionados con su participación en el sistema para 1993, se resaltan:

- *En activos totales registraron la segunda posición del mercado. Su participación en el sistema financiero era significativa, 11.81%.*
- *En depósitos captados participaban dentro del total de entidades bancarias con el 12%. Ocupaba el primer lugar en captaciones, disponía 17% de cuentas de ahorros, 13% de certificados de depósitos a término y 9% de cuentas corrientes.*
- *En ganancias registró la segunda posición del total de bancos, con intervención del 15.63%.*
- *Ejercía el cuarto lugar en número de oficinas, siendo superado solo por los bancos Caja Agraria, Bogotá y Cafetero, con participación del 11.34%, sin incluir a Caja Agraria. El Banco de Colombia disponía 246 oficinas esparcidas en la geografía nacional y distribuida en 5 regionales: Bogotá y sabanas (70), norte (31), Antioquia (30), central (59) y sur (56). Además, contaba con 110 cajeros automáticos situados en 18 ciudades y 647 cajeros en convenios con otras redes.*

Los activos totales presentaron crecimientos porcentuales importantes en 1993 en relación con el año precedente (43.25%). Se destacan aumentos en activos productivos[541] (50.24%), activos fijos[542] (68.93%) y otros activos[543] (33.40%). Se aprecian incrementos menos representativos en activos improductivos[544] (24.74%), activos no rentables[545] (16.24%) y provisiones para

541 Incluye cartera, inversiones, entre otros activos productivos.

542 Incorpora: Terrenos, avances para compra de edificios, importaciones en curso, vehículos, edificios, muebles, enseres, en términos netos, es decir, restada la depreciación.

543 Incluye: Aportes de capital en sucursales extranjeras, sucursales y agencias, valorizaciones, diferidos, otros.

544 Los activos improductivos hacen referencia a: Cartera vencida (entre 6 y 12 meses y más de 12 meses), cuentas por cobrar y bienes recibidos en pago.

545 Los activos líquidos no rentables se relacionaban con: Caja (moneda legal y extranjera), depósitos en *Banco de la República* y otras entidades financieras.

castigo[546] (21.48%). Estos indicadores ilustran el progreso que se gestó en la institución objeto de estudio en el período en consideración a partir de su estatización.

La situación financiera del *Banco de Colombia* mejoró ampliamente durante los primeros años de la década de los noventa. Se aprecia gran participación de activos productivos[547], llegando en 1993 a participación del 75.7%, que guarda relación con el giro ordinario del negocio. Entre ellos, tiene especial relevancia la cartera[548]; que por beneficiarios se distribuyó en: Privados 80%, públicos 17% y financieros 3%; por actividad económica en: Industria 32%, servicios sociales (incluido gobierno) 20%, comercio, hoteles y restaurantes 17%, sector financiero 9%, agro 8% y otros 14%. Respecto de las garantías, se aceptó deficiencias en el respaldo (alto riesgo), puesto que la mayoría de créditos estaban respaldados con garantía personal (69%), mientras que los créditos soportados con garantías reales eran minoría, pignoraciones (30.8%) e hipotecas (0.2%). Desde 1989 hubo deterioro en cartera vencida, alcanzando retrasos en promedio de hasta 6 meses. La inversión se distribuía en: Voluntaria (61%), obligatoria (26%) y del encaje (13%).

En 1993, en el patrimonio del *Banco de Colombia* se incluían: *Eagle National Bank of Miami*, *Banco de Colombia Islas Caimane*s y *Banco de Colombia Panamá* (subsidiarias en el exterior), *Pronta*, derechos de propiedad en lotes de sierras del *Chicó*, *comisionistas de Colombia*, *cesantías de Colombia*, *Almacenar*, *Fiducolombia*, *Leasing Grancolombiana*, *OFA - CALOX*, entre otras inversiones.

El pasivo y el patrimonio evolucionaron en forma aceptable desde 1991, al evitarse efectos nocivos originados por recurrentes pérdidas que acompañaron a la Entidad en la década de los ochenta, que propició patrimonio negativo (pasivos en proporción superior al 100%).

Las captaciones del público presentaron avance satisfactorio[549]; al igual que el patrimonio[550], que confirma mayor grado de solidez para el *Banco de Colombia*. Otros pasivos[551] mostraban comportamiento heterogéneo. Recursos en *Banco de la República* y *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FGIF*)[552] disminuyeron en este período.

La participación porcentual de cada rubro del pasivo y patrimonio en relación con los activos totales en 1993 fue la siguiente: Recursos del mercado 83.84% (sobresalen cuentas corrientes 20.78%, depósitos de ahorro 24.92% y CDT 23%), recursos en *Banco de la República* y *FGIF* (6.96%), otros pasivos (2.86%). El patrimonio se situó en 6.34%, que seguía siendo bastante bajo, no obstante las capitalizaciones efectuadas en los últimos años.

El patrimonio se situó en $104.684 millones en 1993, incluía bonos convertidos en acciones ($42.776 millones, constituido por acciones clase A -Nación y *FOGAGIN*- y clase B), capital garantía por $6.378.7 millones (correspondiente a acciones temporales impagadas). Emitidos los derechos de suscripción preferencial pertinentes a acciones impagadas del capital garantía y lograda su suscripción, el total de acciones en circulación alcanzó la cifra de 10.656.281.478.141 unidades y el capital suscrito y pagado ascendió a $106.562.8 millones. Las pérdidas no absorbidas alcanzaron en 1993 la cifra de $31.846 millones, que podrían haber sido más altas si se hubiese fusionado con *Pronta S.A*.

Se aprecia alto grado de rendimiento (beneficios netos / activos totales), al mejorar en los dos últimos

546 Provisiones para: Cartera, cuentas por cobrar, bienes recibidos en pago, otros.

547 En l993 los activos productivos se distribuyeron así: Cartera 79.79% (vigente y vencida hasta seis meses), inversiones 15.86% (voluntarias, obligatorias y del encaje) y otros activos productivos 4.35% (remesas en tránsito, créditos interbancarios, aceptaciones, títulos canjeables y venta de bienes y servicios).

548 BANCO DE COLOMBIA. *ESTADOS FINANCIEROS A DICIEMBRE DE 1993*.

549 Creció en 1993 en 47.91 % y en 1992 en 53.64%, que es bastante significativo. Las captaciones se clasifican en recursos sin costo financiero (cuentas corrientes, depósitos y acreedores fiduciarios, títulos de inversión en circulación, otros depósitos y exigibilidades en moneda legal y recursos en moneda extranjera) y con costo financiero (depósitos de ahorro, CDT, créditos interbancarios, compromisos de recompra, corresponsales extranjeros, aceptaciones y financiación por aceptación o avances).

550 Se incrementó en 91.06% en 1993 y en 311.03% en 1992. El patrimonio está formado por: Capital pagado, bonos convertibles en acciones, reservas eventuales, superávit, revalorización del patrimonio, ajustes de cambio, utilidades en el ejercicio en curso y pérdidas en ejercicio anterior.

551 Incorpora: Certificados de cambio en administración, sucursales y agencias, pasivos diferidos, cesantías consolidadas, pasivos estimados y provisiones, entre otros.

552 Decrecieron en 3.5% en 1993 y 8.5% en 1992.

años en consideración (8.85% y 8.61%). El comportamiento del margen financiero (ingresos financieros menos egresos financieros, creció en 47.47% y 31.22%) y del margen operacional (margen financiero menos costos operacionales, aumentó en 43.78% y 9.96%), incidiendo para lograr este repunte.

Los indicadores financieros mostraron gran evolución en los últimos años del período analizado. La solidez (patrimonio / activos), aun cuando era baja, mejoró ostensiblemente, pasó de condiciones negativas a positivas. Aumentó de forma progresiva hasta alcanzar proporción cercana al 10% en 1993. La eficiencia mejoró de forma pródiga hasta lograr índices superiores al 60% en la década de los noventa. Mejoraron los rendimientos sobre activos promedios (4.7% y 2.9%) y los rendimientos sobre capital pagado (132.2% y 55.5%). El riesgo de cartera disminuyó, siendo más sana (cartera vencida sobre cartera bruta era de 6.1% en 1992 y 5.8% en 1993). Las principales estadísticas consideradas se presentan a continuación:

BANCO DE COLOMBIA: ACTIVOS TOTALES (Millones de pesos)

CONCEPTO	Dic.88	Dic. 89	Dic. 90	Dic. 91	Dic. 92	Dic. 93
ACTIVOS TOTALES	405065	497976	605390	780685	1151794	1649915
Activos Productivos	363747	363747	453961	565176	831268	1248905
- Inversiones	59239	62074	62074	71371	115751	198128
- Cartera	158006	208425	279227	401716	667419	996489
- Otros Activos Productivos	74321	106259	112659	92089	48098	54288
Activos Improductivos	43735	35763	35810	49003	60983	76073
- Cartera Vencida	13603	9120	8933	14686	14702	12872
- Cuentas por Cobrar	18121	13443	16218	22633	32624	43324
- Bienes Recibidos en Pago	12010	13200	10658	11684	13657	19876
Activos Líquidos No Rentables	53471	54334	74051	117051	178790	207828
Activos Fijos	2533	4337	4206	6724	10677	19798
Otros Activos	23825	50807	54919	73478	102204	136340
Provisiones	(10064)	(11013)	(17556)	(30747)	(32129)	(39029)

Fuente: Estados financieros del *Banco de Colombia*. No se incluye capital garantía

BANCO DE COLOMBIA: ACTIVOS TOTALES

(Participación Porcentual)

CONCEPTO	Dic.88	Dic. 89	Dic. 90	Dic. 91	Dic. 92	Dic. 93
ACTIVOS TOTALES	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Activos Productivos	71.98%	73.05%	74.99%	72.39%	72.17%	75.70%
- Inversiones	14.93%	9.85%	10.25%	9.14%	10.05%	12.01%
- Cartera	39.01%	41.85%	46.12%	51.46%	57.95%	60.40%
- Otros Activos Productivos	18.35%	21.34%	18.61%	11.79%	4.18%	3.29%
Activos Improductivos	7.18%	5.92%	5.29%	6.28%	5.29%	4.61%

BANCO DE COLOMBIA: ACTIVOS TOTALES
(Participación Porcentual) (Continuación)

- Cartera Vencida	3.36%	1.83%	1.48%	1.88%	1.27%	0.78%
- Cuentas por Cobrar	4.47%	2.70%	2.68%	2.90%	2.83%	2.63%
- Bienes Recibidos en Pago	2.97%	2.65%	1.76%	1.50%	1.19%	1.20%
Activos líquidos no rentables	13.20%	10.91%	12.23%	14.99%	15.52%	12.60%
Activos Fijos	0.63%	0.87%	0.69%	0.86%	0.93%	1.20%
Otros Activos	5.88%	10.20%	9.07%	9.41%	8.87%	8.26%
Provisiones	(2.48%)	(2.21%)	(2.90%)	(3.94%)	(2.79%)	(2.37%)

FUENTE: Estados financieros del *Banco de Colombia*. No se incluye capital garantía

BANCO DE COLOMBIA: PASIVOS Y PATRIMONIO

(Millones de Pesos)

CONCEPTO	Dic.88	Dic. 89	Dic. 90	Dic. 91	Dic. 92	Dic. 93
PASIVO Y PATRIMONIO	405065	497976	605390	780685	1151794	1649915
PASIVOS	409621	529915	623220	767355	1097004	1545231
- Recursos del Mercado	291565	401446	478516	608696	935196	1383271
Sin Costos Financieros	59239	133455	174717	217040	311013	496342
Con Costos Financieros	158006	267991	303799	391656	624183	886929
- Recursos Banco República y FGIF	74321	108125	112813	129826	118757	114791
- Otros Pasivos	43735	20344	31891	28833	43051	47169
PATRIMONIO	(4537)	(31939)	(17830)	13330	54790	104684

Fuente: Estados financieros del *Banco de Colombia*. No se incluye capital garantía.

BANCO DE COLOMBIA: PASIVOS Y PATRIMONIO

(Participación porcentual)

CONCEPTO	Dic.88	Dic. 89	Dic. 90	Dic. 91	Dic. 92	Dic. 93
PASIVO Y PATRIMONIO	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
PASIVOS	101.12%	106.41%	102.95%	98.29%	95.24%	93.66%
PATRIMONIO	(1.12%)	(6.41%)	(2.95%)	1.71%	4.56%	6.34%

Fuente: Estados financieros del *Banco de Colombia*. No se incluye capital garantía.

BANCO DE COLOMBIA: ESTADO DE RESULTADO

(Millones de pesos)

CONCEPTO	Dic.88	Dic. 89	Dic. 90	Dic. 91	Dic. 92	Dic. 93
A. INGRESOS FINANCIEROS	405065	86669	106440	159301	238450	332279
B. EGRESOS FINANCIEROS	291565	59663	70845	85979	130320	190388
C. MARGEN FINANCIERO (A–B)	59239	27006	35595	73322	108130	141891
D. COSTOS OPERACIONALES	158006	26464	34548	45993	68837	98686
E. MARG. OPERACIONAL (C–D)	74321	542	1047	27329	39293	43205
F. OTROS INGRESOS NETOS	43735	4477	15871	6139	17732	26885
G. BENEFICIO SIN PROVISIÓN	13603	5019	16918	33468	57026	70091
H. PROVISIONES CONTABLES	18121	1412	9720	11841	7558	21958
I. BENEFICIO SIN IMPUESTO	12010	3607	7198	21627	49468	48133
J. PROVISIÓN IMPORENTA	53471	360	120	105	4442	5815
K. BENEFICIO NETO	2533	3247	7078	21522	45025	42318
TOTAL ACTIVO PROMEDIO	23825	448998	559109	683166	955769	1291213

Fuente: Estados financieros del *Banco de Colombia*. No se incluye capital garantía.

1.3 PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL BANCO DE COLOMBIA[553].

El proceso de privatización del *Banco de Colombia* fue liderado por el *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras*, asesorado por *CS FIRST BOSTON* y apoyado por *INVERLINK S. A*. Se argumentó como propósitos centrales: Modernizar al Estado, trasladar al sector privado actividad de su incumbencia y asegurar mayor eficiencia y competitividad al sector.

En desarrollo del programa aprobado por el gobierno nacional, se determinó el total de acciones y derechos por vender, así:

- *4.277.004.145.682 acciones ordinarias, pagadas y en circulación, a precio nominal de un centavo ($0.01).*
- *6.378.678.478.910 derechos de suscripción preferencial, conforme a igual número de nuevas acciones, que emitiría el Banco de Colombia a precio nominal de un centavo ($0.01).*
- *Equivalente al total de 10.655.682.624.592 acciones, incluidas ordinarias y derechos de suscripción preferencial.*

Se determinó que por cada derecho de suscripción adquirido, el comprador recibirá del *Banco de Colombia* una acción nueva a precio nominal de un centavo ($0.01). La diferencia entre ese precio nominal y el precio efectivo de compra del derecho de suscripción preferencial estaría a cargo de la Nación. El valor nominal era diferente del precio de oferta de venta de acciones y derechos.

El *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* distribuyó las acciones a enajenar en dos lotes (*Decreto 2049 de 1993*), así:

A. Lote 1: Constituido por 1.811.570.000.000 acciones ordinarias (17% de acciones en circulación), con carácter preferencial. Ofrecidas sólo a trabajadores activos y pensionados del *Banco de Colombia*, *Fondos de Cesantías Colombia*, *Fiducolombia* y *Almacenar* y a fondos de empleados, de cesantías y

553 Venta de acciones y derechos de suscripción de la Nación y *FOGAFIN*. FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (*FOGAFIN*). *GUIA DEL INVERSIONISTA Y PERFIL FINANCIERO DEL BANCO DE COLOMBIA*. Bogotá, octubre de 1993. Capítulo I, Guía del inversionista. Pp.3 a 20.

pensiones y mutuos de inversión de empleados, cooperativas, sindicatos y federaciones y confederaciones de sindicatos autorizados para participar en la propiedad de instituciones financieras. A precio de $0,031, pagaderos de contado durante los 5 días siguientes de haber sido comunicado en periódicos de amplia circulación. La oferta de compra debía ser mínimo 5.000.000 (cuantía de $155.000) y máximo 36.000.000 acciones (importe de $1.116.000) y debía presentarse por escrito, con la documentación pertinente en las instituciones habilitadas por *FOGAFIN*[554], desde el 28 de octubre hasta las 3:00 p. m. del 17 de diciembre de 1993 y debía disponer garantía de seriedad por valor del 10% de las acciones pretendidas. Se dispuso línea de crédito de bancos *Popular*, *del Estado* y *Central Hipotecario* para financiar estas acciones, a 5 años, por el 60% del valor de compra (mínimo 3.000.000 acciones), período de gracia de un año[555] y tasa de interés de DTF + 5, trimestre vencido.

El Gobierno limitó en dos formas a este paquete de acciones: Por un lado, estipuló que el máximo de la cuantía de acciones factibles de adquirir por el demandante era tres veces su patrimonio bruto. De otro lado, dispuso que debiera poseerse por lapso mínimo de dos años, con el agravante de cancelar la diferencia del precio de $0.031 y el precio máximo de venta de las acciones del lote 2, de no cumplirse este requisito.

Asimismo, el Gobierno mediante *Decreto 2290 de 1993* modificó los requisitos estipulados para la enajenación del lote 1 en el *Decreto 2049 de 1993*, dejando margen de solo dos días para atender esta alteración, lo que originó disgusto y desasosiego en los interesados[556].

También, hay que precisar que al principio el total de acciones que conformaban el lote 1 era el 42% de las acciones totales del *Banco de Colombia*, que luego fue reducida al 17%.

B) Lote 2: formado por: 1) El saldo de acciones ordinarias en circulación de propiedad de la Nación y *FOGAFIN* (2.465.434.145.682 acciones). 2) Las acciones del lote 1 no adjudicadas. 3) Los derechos de suscripción preferencial de propiedad de la Nación (6.378.678.4711.910 derechos). Se ofrecieron a través del sistema de martillo de las bolsas de valores existentes en esa época en el país, a precio mínimo de $0,031, pagaderos de contado o a plazo (cuota inicial mínima del 40% y financiación máxima del 60% del valor de las acciones adjudicadas, plazo de 5 años[557], interés de DTF + 7 trimestre anticipado pagado por anualidades vencidas). Para disponer más del 5% de las acciones o derechos se requería autorización de la *Superintendencia Bancaria*.

El segundo lote de acciones y derechos se vendieron a través de martillo simultáneo en las bolsas de valores de *Bogotá*, *Medellín* y *Occidente*, hoy fusionadas en *Bolsa Colombia*. Para ello el *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* editó su reglamento operativo[558], que estableció las directrices a seguir por los inversionistas interesados[559], con base en lo dispuesto por los *Decretos 2049* y *2290 de 1993*. Este reglamento incorporó diez capítulos[560]. En el periódico *El Tiempo FOGAFIN* divulgó el reglamento operativo para la venta[561].

Mediante *Decreto 96 de 1994*, el Gobierno autorizó la opción de aunarse en consorcio varias entidades comisionistas de bolsa para ofertar en el martillo simultáneo las acciones del lote dos.

---

554 Las entidades autorizadas para recibir ofertas fueron los bancos *Central Hipotecario*, *del Estado*, *de Colombia* y *Popular* y las fiduciarias *Fiducolombia*, *del Estado*, *Central* y *Fiduciar*.

555 Los abonos al capital se realizarían así: 5% al final del segundo año, 15% al finalizar el tercer año, 35% al concluir el cuarto año, 45% al terminar el quinto año.

556 Se precisaron los siguientes requisitos: Presentar constancia que era trabajador o retirado del *Banco de Colombia*, de institución solidaria o de organización de trabajadores, consignar por anticipado el 10% de la cuantía total de la oferta, se precisó como fecha límite para la transferencia de la propiedad el 31 de enero de 1994 de ser beneficiario en la adjudicación, el máximo de acciones a transferir es el ofrecido dentro del primer lote y si el número de acciones vendidas en el primer lote fuese inferior al total ofrecido la diferencia pasa a hacer parte del segundo lote.

557 Amortizaciones así: 10% al finalizar el primer año, 10% al concluir el segundo año, 20% al terminar el tercer año, 30% al finiquitar el cuarto año, 30% al final del quinto año.

558 FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. *PRIVATIZACIÓN DEL BANCO DE COLOMBIA: REGLAMENTO DEL MARTILLO SIMULTÁNEO EN BOLSA DE VALORES DE BOGOTA, MEDELLIN Y OCCIDENTE*. FOGAFIN, Bogotá, 1993.

559 El reglamento del martillo estipuló: Postura mínima de 53.000 millones de acciones. Posición máxima de 8.84 billones de acciones (oferta total).

560 Diez capítulos: Definiciones, campo de aplicación, condiciones de la oferta, garantías, procedimiento operativo, mecanismos de adjudicación, forma de pago, condiciones de pago, cumplimiento de la operación y alcances del reglamento del martillo.

561 EL TIEMPO. 6 de enero de 1994.

Dentro del estudio previo a la venta del *Banco de Colombia*, *FOGAFIN* estableció como principales amenazas: Excesiva competencia en servicios bancarios, aumento de encajes y reducción de créditos como políticas contraccionistas del gobierno para combatir la inflación y menor demanda de préstamos por usuarios.

Para ello el proceso de enajenación de acciones y derechos de suscripción preferencial de la Nación y *FOGAFIN* en el *Banco de Colombia*, el propio *FOGAFIN* otorgó garantía por el equivalente a 100 salarios mínimos mensuales de la respectiva fecha, con el propósito de asumir los efectos económicos que derive el *Banco de Colombia* como secuencia de contingencias pasivas existentes en el momento de la venta o que surjan con posterioridad por motivo del proceso de privatización[562].

El proceso de avalúo del *Banco de Colombia* estuvo a cargo de *FOGAFIN*[563], que tuvo en cuenta los siguientes factores:

- *La metodología básica para la valoración fue el sistema de flujo de dividendos descontado, basado en el valor presente neto de los beneficios, proyectados en 5 años, adicionado con el valor residual, determinado con base en el patrimonio del último año estimado.*
- *Se efectuó análisis adicional del valor del banco, basado en las bolsas internas y considerando la experiencia de privatizaciones de bancos en América Latina.*
- *Dentro del proceso de cálculo se incluyeron inversiones permanentes, excepto las relativas a las propiedades en la sierras del Chicó, las aseguradoras y OFA - CALOX.*
- *Se analizaron varios escenarios. El escenario base o básico consideró los siguientes supuestos: Tendencia histórica con crecimiento sostenido, manteniendo su participación en el sistema bancario y en la estructura de captaciones, crecimiento real de activos del 7,9% y reducción del margen financiero. Se precisaron las siguientes estrategias: Innovaciones financieras a través de filiales, programa de calidad para mejorar los servicio al cliente y la productividad, presencia internacional más activa (mediante las subsidiarias en el exterior: Miami, Panamá e Islas Caimanes), inversión de US$20.000.000 para asegurar mayor tecnología en procesos de datos, información y comunicaciones y fortalecimiento de las operaciones tradicionales, mediante modernización de las oficinas y ajustes a las condiciones del mercado.*

Se preparó plan estratégico de negocios, cuya meta fue: Ser la entidad financiera más eficiente, con el fin de lograr maximizar los beneficios y satisfacer los intereses de propietarios, empleados y clientes.

Para la venta se realizaron estimaciones y se consultó la situación de los principales bancos inscritos en bolsa. A partir de las relaciones precio / patrimonio y precio / utilidad. Se efectuaron las siguientes consideraciones para el *Banco de Colombia*:

- Patrimonio proyectado: $288.942 millones
- Patrimonio según promedios: $568.638 millones
- Utilidades proyectadas: $38.283 millones
- Utilidades según promedios: $348.632 millones

Se determinó que la valoración del *Banco de Colombia* debía ser:

- Precio máximo: $568.638 millones
- Precio mínimo: $348.632 millones
- Precio promedio: $458.635 millones

Asimismo, se tuvo en cuenta la experiencia en la privatización de los *Bancos de los Trabajadores*, *del*

562 Procesos judiciales ordinarios, controversias administrativas o pasivos ocultos.
563 FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. *AVALÚO DEL BANCO DE COLOMBIA*. FOGAFIN, Bogotá, 1993.

Comercio, *Tequendama*, *Caldas*, *Andino* e *Internacional*. Con base en la relación precio / patrimonio y precio / utilidad se calculó el precio de venta del *Banco de Colombia*:

- Patrimonio proyectado: $288.942 millones
- Patrimonio según promedio: $500.247 millones
- Beneficios proyectados: $38.283 millones
- Beneficios según promedios: $351.121 millones

Según este esquema se determinó el avalúo del *Banco de Colombia*, acorde con los siguientes parámetros:

- Precio máximo: $500.247 millones
- Precio mínimo: $ 251.121 millones
- Precio promedio: $425.684 millones

Se analizaron, también, los valores promedios de bancos en *Argentina*, *México*, *Brasil* y *Venezuela*, que permitieron establecer para el *Banco de Colombia* avalúos[564] de:

- Precio máximo: $598.110 millones
- Precio mínimo: $ 396.229 millones
- Precio promedio: $497.169 millones

Por último, se interpretó serie de rasgos, indicadores financieros, para determinar la valorización del *Banco de Colombia*: Flujo de dividendos (máximo $386.354 millones y mínimo 303.281 millones), mercado (máximo $458.635 millones y mínimo $348.632 millones), ventas anteriores (máximo $425.684 millones y mínimo $323.281 millones), bancos extranjeros (máximo $497.169 millones y mínimo $388.955 millones), promedio en pesos (máximo $443.635 millones y mínimo $357.644 millones), rango *FOGAFÍN* (máximo $384.000 millones y mínimo $330.000 millones)[565].

El total de acciones sumó: $399.914.414.156. Las fechas dispuestas para enajenar las acciones del *Banco de Colombia* fueron:

- Lote 1: Desde el 28 de octubre al 26 de noviembre de 1993.
- Lote 2: 18 enero de 1994 (primera etapa), 24 de enero de 1994 (segunda etapa).

El total de asignaciones de la oferta de acciones consolidadas para el Lote 1, fueron:

- *Empleados: 5.4% ($17.987.037.800)*
- *Pensionados: 0.9% ($2.959.477.000)*
- *Fondos mutuos de empleados: 2% ($6.539.078.000)*
- *Fondos de cesantías y pensiones: 0.6% ($1.959.975.000)*
- *Sindicatos: No representativa ($38.988.000)*
- *Cooperativas: 1.1% ($3.767.864.000)*
- *Fondos de empleados: 3.7% ($12.049.824.000)*
- *Federaciones sindicales: No representativa ($1.023.000)*

El colectivo de trabajadores y miembros de organizaciones solidarias y laborales adquirieron antes de diciembre de 1993 el 13.7% de las acciones. Lo que facultó ampliar al 86.3% el paquete de acciones ofrecido en el lote 2.

564 FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. *AVALÚO DEL BANCO DE COLOMBIA*. Id.
565 FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. *AVALÚO DEL BANCO DE COLOMBIA*. Id.

La distribución de beneficiarios de la oferta de acciones consolidadas para el lote 2, fue:

- *Inversionistas de control: 11.3% ($58.899.737.356)*
- *Otros inversionistas: 75% ($295.711.400.000)*.

A la subasta de las acciones del Lote dos se presentaron varios interesados, entre ellos se destacan por su condición de oferentes mayoritarios: *Grupo Gillinski*, *Banco Ganadero*, *OMNIBUS* (grupo de inversionistas extranjeros). Luego de amplia puja entre los dos primeros, fue otorgada al *Grupo Gillinski* la adquisición del 75% de las acciones del Lote dos a precio unitario de ¢3.4 (3.4 centavos).

El total de las acciones fueron adjudicadas en la siguiente distribución: 13.7% a trabajadores, antiguos funcionarios y asociaciones solidarias y laborales, 75% al *Grupo Gillinski* y 11.3% a inversionistas fragmentados a través de firmas corredoras de bolsa.

1.4 CONCLUSIONES

La situación financiera del *Banco de Colombia* en el momento de su nacionalización (enero de 1986, gobierno de *Belisario Betancur*) era angustiosa. En 1985 las pérdidas llegaron a $63.000 millones, el patrimonio era negativo, los activos improductivos representaban proporciones superiores al 40% de los activos totales, caracterizados por alta presencia de créditos a empresas del mismo conglomerado (auto-préstamos), depósitos inmovilizados en filiales en el exterior y préstamos sin retribuciones y sin garantías reales. Al presentar patrimonio negativo se incurrió en causal de disolución y para impedirla se generó su nacionalización.

Con la gestión estatal se logró recuperar al Banco, a tal punto que en diciembre de 1993 alcanzaron importante participación los activos productivos (superior al 75%), patrimonio positivo (superior a $104.000 millones) y resultados positivos en el ejercicio (ganancias superiores a $42.000 millones). Al igual, los indicadores financieros mostraron repunte. En este suceso, incidieron los esfuerzos del Estado, mediante inyecciones de capital y préstamos blandos recurrentes, que representaron grandes costos al erario público.

Los objetivos centrales estipulados para justificar la venta fueron permitir la modernización del Estado y lograr mayor eficiencia y competitividad. El proceso de privatización del *Banco de Colombia* se ejerció con base en soportes jurídicos, se resaltan las instrucciones dispuestas en los *Decretos 2049* y *2290 de 1993*, que instauraron directrices y condiciones del programa de venta.

Aun cuando el proceso otorgó participación a los trabajadores (lote 1), se permitió la presencia de otros postores mediante martillo simultáneo en bolsas de valores (lote 2) y se efectuó minucioso avalúo, que maquilló al proceso para darle tintes de ser democrático y diáfano, pero en la realidad se encubrieron protuberantes irregularidades:

- Existieron vicios en el proceso de privatización llevado a cabo por el gobierno del presidente *César Gaviria*. No cumplió con el mandato constitucional, que establece que debe otorgarse prioridad a trabajadores y organizaciones de economía solidaria en la enajenación de empresas de propiedad del Estado (*artículo 60*) y no se observó lo dispuesto sobre función social de la propiedad, al garantizar, promover y fortalecer las formas asociativas y solidarias (*inciso 2* del *artículo 58*). Esto llevó a la nulidad por inconstitucionalidad de los decretos emanados para instituir procedimientos de venta de acciones que poseía la Nación y *FOGAFIN* en el *Banco de Colombia*, proferida por el *Consejo de Estado*, con base en jurisprudencias emanadas por la *Corte Constitucional*. Sin embargo, debido a controvertible fallo de la sala plena del *Consejo de Estado* se autorizó el proceso de venta incurriendo al derecho extraordinario de súplica, acto considerado en la época por algunos tratadistas como artificio jurídico poco coherente[566].

566 ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE G*ÓMEZ* RICARDO. *TEORÍA FISCAL*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998. Tercera edición, segunda reimpresión. Capítulo II, Sección D, Numeral 8, Pp. 192, ss. Ver también: BEATRIZ EMILIA MUÑOZ CALDERÓN Y

- Los costos incurridos por el Estado fueron excesivos y queda la sensación de no haberse reflejado en los sistemas de avalúo los egresos reales perpetrados. El Estado no recuperó la inversión ejercida.
- La venta se realizó mediante sistema de crédito en condiciones muy blandas, originando costos adicionales para el Estado.
- La compra recayó prácticamente sobre un único comprador, permitiendo circunstancias de concentración accionaria, contrario a los propósitos de democratización pretendidos.
- Las acciones vendidas a los trabajadores también han originado preocupación, puesto que se ha comprobado que han sido adquiridas por grupos poderosos que han utilizado a trabajadores y sus organizaciones para este propósito.
- Los supuestos utilizados son restrictivos, permitiendo avalúos inferiores a costos reales[567].
- No son claros los logros de los objetivos de modernidad, eficiencia y competencia que se persiguieron al vincular capital privado. Mas, cuando es evidente que la acción estatal permitió sacar al Banco de la difícil situación.
- El precio de venta de $0.03, es considerado muy bajo[568]. Este se incrementó en forma inmediata luego de la venta.
- En realidad, la democratización de la propiedad estatal y la vinculación de trabajadores y grupos solidarios, en cumplimiento del mandato constitucional, ha sido sarcástico sofisma en el caso del *Banco de Colombia*. Lo peor es que las instituciones judiciales se hayan prestado para validar argucias promovidas por élites en asocio con el propio Ejecutivo. No ha servido de soporte la amplia y sólida jurisprudencia emanada sobre esta temática por las altas Cortes. Parece que el interés particular ha primado sobre la conveniencia social.

2. EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)[569]

2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Mediante *Decreto 2314 del 4 de Septiembre de 1953* se autorizó a la *Federación Nacional de Cafeteros* para emitir el capital inicial del *Banco Cafetero*, con base en aportes de capital efectuados por el *Fondo Nacional del Café*. En julio de 1954 inició actividades, con propósitos de apoyar los procesos de producción, recolección, distribución, venta, transporte y exportación de café y otros productos agropecuarios. Fue constituido como intermediario financiero de fomento, regulado por la *Superintendencia Bancaria*. Se configuró como ente de apoyo gremial, en beneficio de la *Federación Nacional de Cafeteros,* los *comités departamentales de cafeteros* y, en general, todos los agentes participantes en el sector[570].

El Banco se fundó con capital de cincuenta millones de pesos, constituido en cincuenta mil acciones de mil pesos cada una, suscritas por la *Federación Nacional de Cafeteros*[571].

La *reforma constitucional de 1968*, al renovar la organización administrativa del Estado, le otorgó al Banco la calidad de *empresa comercial del Estado* y lo vinculó al *Ministerio de Agricultura*[572].

ERIKA PATRICIA SASQUÍS MATTA. *PRIVATIZACIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS: CASO BANCO DE COLOMBIA*. Tesis para optar al título de abogadas. Pontificia Universidad Javeriana. Director de tesis: SANTIAGO MUÑOZ MEDINA. Bogotá, 1999.

567 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADO NACIONAL. *ANÁLISIS DE LA VENTA DE BANCO DE COLOMBIA*. Mimeógrafo, Bogotá, 1994.

568 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADO NACIONAL. *ANÁLISIS DE LA VENTA DE BANCO DE COLOMBIA*. Id.

569 JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Director de la investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. Pp. 474, ss.

570 *HISTORIA* [http://y/mibancafe.nsf].

571 *HISTORIA* [http://y/mibancafe.nsf].

572 *HISTORIA* [http://y/mibancafe.nsf].

La Entidad se consolidó durante los años sesenta, gracias al auge de la actividad cafetera y la consolidación de la *Organización Internacional del Café*. Década en que tuvo vertiginoso desarrollo por la bonanza registrada en el sector, acaecida por los altos precios del grano en los mercados internacionales[573].

La *Ley 45 de 1990* permitió trascendentales cambios en el sistema financiero; en especial, eliminó las restricciones a la inversión extranjera en el sector, fomentó la competencia y estableció esquema de filiales para la prestación de otros servicios financieros.

Los *Decretos 1748 y 2055 de 1991* modificaron la naturaleza jurídica del Banco a sociedad de economía mixta del orden nacional vinculada al *Ministerio de Agricultura*[574].

La *Ley 35 de 1993*, en desarrollo de la *Constitución Política de 1991*, señaló objetivos y criterios para ejercer la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora, entre otras disposiciones relativas al manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes de la intermediación financiera.

La asamblea general de accionistas el 23 de marzo de 1994 ordenó la emisión de 10.686.827 acciones por valor no inferior al 25% de su capital, que fueron ofrecidas de manera preferente a la *Federación Nacional de Cafeteros*, empresas gremiales vinculadas al sector, productores de café y empleados y pensionados del Banco[575].

En noviembre de 1994 cambió su imagen corporativa, su razón social pasó a ser *BANCAFÉ* y se propuso mayor cultura de resultados y mejor actitud de servicio al cliente, con el fin de afrontar retos impuestos por la competencia[576].

El 28 de septiembre de 1998 se fusionó *BANCAFÉ* y *CONCASA*, al recibir el Banco el 41,65% de las acciones de la corporación de ahorro y vivienda y así lograr el 100% de la participación accionaria. Esta unión permitió al Banco ampliar su portafolio de productos y servicios[577].

El sector financiero durante los últimos años de la década de los noventa padeció situación de tribulación, conocida como *crisis financiera de 1998-1999*, caracterizada por dificultades como: Alta presencia de activos improductivos, deterioro de la calidad de la cartera, aumento de bienes recibidos en pago, deficiente gestión administrativa, precarios grados de eficiencia y eficacia, reducido grado de solidez (baja relación patrimonio / activo), altos grados de endeudamiento, amplia presencia de gastos administrativos, negativa o mínima rentabilidad (pérdidas o ganancias exiguas), que fueron más relevantes para los intermediarios financieros públicos que para los privados, algunas de estas entidades heredadas por el Estado durante el anterior período de crisis del sector, década de los ochenta. Este escenario, estuvo acompañado de deficientes grados de regulación y amplia dependencia del ente encargado de la supervisión, *Superintendencia Bancaria* (hoy *Superintendencia Financiera*), del *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, que participa en programación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas financieras, crediticias y cambiarias, haciendo de juez y parte (al intervenir directamente en las decisiones de la *Superintendencia Bancaria*, *Junta Directiva del Banco de la República*, *FOGAFÍN*, *CISA* y en juntas directivas de bancos oficiales)[578].

---

573 *HISTORIA*. [http://y/mibancafe.nsf]. Ver también: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA GESTIÓN P*ÚBLICA* E INSTITUCIONES FINANCIERAS. *ACERCA DE LA LIQUIDACIÓN DE BANCO CAFETERO*. Mimeógrafo. CGR, Bogotá, junio de 2005. Sección II, *ANTECEDENTES*. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General República, Bogotá, 2007. Disponible en: [www.contraloriagen.gov.co].

574 *HISTORIA*. [http://y/mibancafe.nsf].

575 *HISTORIA*. [http://y/mibancafe.nsf].

576 *HISTORIA*. [http://y/mibancafe.nsf]. Ver también: JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Director de la investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA GESTIÓN P*ÚBLICA* E INSTITUCIONES FINANCIERAS. *ACERCA DE LA LIQUIDACIÓN DE BANCO CAFETERO*. Mimeógrafo, Bogotá, junio de 2005. Sección II, *ANTECEDENTES*.

577 *HISTORIA*. [http://y/mibancafe.nsf].

578 JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Director de la investigación: ALEXEY JULIO

De esta situación no fue ajena a *BANCAFÉ*, que indudablemente padeció difícil situación financiera. Sobre estas aflicciones se refirió la *Contraloría General de la República*, en los siguientes términos: "En 1999 alcanza su nivel crítico, sus pasivos totales mostraron crecimiento del 22%, el pasivo pensional es del orden de $232.186 millones y su cartera de créditos cayó en 37%, por consiguiente, el Gobierno Nacional decide, mediante sucesivas capitalizaciones a través del *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFÍN*, asumir su propiedad con el 99.9% de las acciones. El monto total de recursos públicos invertidos entre 1999 y 2005 en *BANCAFÉ* para su capitalización fue de $2.95 billones en valor presente del año 2006"[579].

Frente a los hechos generales padecida por el sector financiero, se emitió la *Ley 510 de 1999*, norma trascendental que impulsó mayores condiciones a la entrada en el sistema, estableció nuevas medidas, amplio las facultades de intervención del gobierno nacional, modificó el régimen de la *Superintendencia Bancaria* y *FOGAFIN* y generó novedosas acciones en relación con el seguro de depósito, el mercado de valores y la financiación de la vivienda de largo plazo.

La crisis financiera padecida en *Colombia* durante 1998 y 1999 condujo a la intervención estatal sobre el sector financiero, con el propósito de impulsar solidez, solvencia, corregir deficiencias y modernizar al sector financiero. Se consideró, a diferencia de aflicciones financieras antecedentes donde la banca privada fue protagónica, que en esta última crisis incidió de manera categórica las condiciones negativas de la banca pública. La acción activa del Estado se impulsó mediante diversos instrumentos: Capitalizaciones, adquisiciones, liquidaciones, fusiones, marchitamientos, escisiones, privatizaciones.

En septiembre de 1999, el *BANCO CAFETERO* (*BANCAFÉ*) fue vendido por el *Fondo Nacional del Café* al *Fondo de Garantías de Instituciones Financieras* (*FOGAFÍN*), que logró el 99.9% de la propiedad (0.1% restante correspondía a funcionarios y pensionados del Banco, comercializadoras y exportadoras de café y la asociación de pensionados del Banco), mediante capitalización por $587 millardos, del total de $887 millones autorizado por el gobierno, para que la cifra restante se inyectara en julio de 2000. Se constituyó capital garantía en cuantía de $250.000 millones, con el propósito de promover la vinculación del capital privado[580].

Asimismo, se vendieron activos improductivos a *CISA* por $6 millardos y se recibieron activos y pasivos provenientes de otros bancos públicos (*BCH* y *BANESTADO*, respectivamente en proceso de liquidación y marchitamiento). El proceso de depuración sumó $2,2 billones[581].

Luego del fortalecimiento y capitalización de *BANCAFÉ*, se procedió a su reestructuración administrativa y financiera. Para ello en el 2000, *FOGAFÍN* contrató mediante esquema de unión temporal (U. T.) constituida por las firmas *BNP PARIBAS* (*Francia*) - *CORFIVALLE* (*Colombia*), con el fin de valorar, comercializar y prestar servicio de asesoría en el diseño de estrategias en la enajenación de la participación del Estado en *BANCAFÉ*[582].

Según el *CONPES*, a enero de 2002 los costos del saneamiento fiscal de *BANCAFÉ* eran: $1.254,8 millardos en aportes de capital, $764,7 millardos en venta de cartera improductiva y bienes recibidos en pago por *Central de Inversiones S. A.* (*CISA*) y suscripción de capital garantía por $250 millardos por *FOGAFIN*, cifras corroboradas por la *Contraloría General de la República*[583].

ESTRADA. Bogotá, 2007. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES DE LA CONTRALORÍA DELEGADA DE GESTIÓN P*ÚBLICA E* INSTITUCIONES FINANCIERAS. "*LA BANCA PÚBLICA COLOMBIANA: DE LA CRISIS FINANCIERA DE 1998-1999 A LOS DÍAS RECIENTES*" en *REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA*, edición Nos. 304-305, Bogotá, septiembre a diciembre de 2004. P7.

579 LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007. P. 2. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co].

580 *HISTORIA*. [http://y/mibancafe.nsf]. JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (Ph. D.) en Derecho, otorgado por la U. Externado de Colombia. Director de investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007.

581 *DOCUMENTO CONPES 3214 de 2003*.

582 Ver: *CONPES 3340 del 7 de marzo de 2005*.

583 Documento *CONPES 3214 de 2003*. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA GESTIÓN P*ÚBLICA* E INSTITUCIONES FINANCIERAS. *ACERCA DE LA LIQUIDACIÓN DE BANCO CAFETERO*. Mimeógrafo,

El saneamiento financiero y la reestructuración administrativa de *BANCAFÉ* tuvieron como designio lograr su viabilidad financiera para ejercer su venta, acorde con los acuerdos firmados con el *FMI* y dado que la inversión efectuada por *FOGAFIN* debía ser de carácter transitorio. Para cumplir estos designios, se diseñó programa de venta estipulado en la *Ley 226 de 1953*.

Con base en el proceso de saneamiento, la situación financiera de *BANCAFÉ* progresó en el período 1999 a 2002:

- *De diciembre de 1999 a diciembre de 2002 sus activos incrementaron de $5.1 billones a $5.7 billones, sus pasivos aumentaron de $4.5 billones a $5.5 billones y su patrimonio disminuyó de $539 millardos a $180 millardos.*
- *FOGAFIN constituyó capital garantía por $250 millardos*[584].
- *Pasó de tener pérdidas superiores a $500 millardos en 1999 a obtener beneficios por encima de $5.700 millones en 2002. No obstante, estos esfuerzos fueron exiguos frente al dinamismo exhibido por el consolidado del sector financiero*[585].
- *Sus indicadores financieros mostraron persistente mejoría. De tener patrimonio técnico negativo en marzo de 1999 pasó a indicador de solvencia de 14.25% en 2002, producto de capitalizaciones y venta de activos. Asimismo, igual período el indicador calidad de cartera evolucionó, pasó de 3.5% a 4.3%, y la cobertura de cartera vencida pasó de 46% a 137%*[586].
- *El índice de rendimiento económico también mejoró, de -6.6% en 2000 a 0.09% en 2002. La rentabilidad patrimonial pasó de ampliamente negativa a positiva, por aumentos en ingresos diferentes a intereses y reducción de costos administrativos y gastos por intereses.*
- *El patrimonio de BANCAFÉ era minúsculo frente la amplia proporción de sus activos, como se expresó. Fue eminente su capitalización. Se proyectó los requerimientos de capitalización a cerca de $200 millardos.*

En consecuencia, *BANCAFÉ* mejoró su situación financiera. No obstante, no se compadecía con el progreso observado por la totalidad del sector financiero. Era necesario diseñar estrategias para aumentar sus ganancias, reducir sus costos de operación y fortalecer su patrimonio.

Durante la primera administración del presidente *Álvaro Uribe Vélez* (2002 - 2006) se impulsó el *Plan Nacional de Desarrollo* "*Hacia un Estado Comunitario*", consagrado mediante *Ley 812 de 2003*. La *política pública* sobre banca estatal de primer piso fue convenida con el *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*)[587] y consistió en mantener un solo banco estatal, el *Banco Agrario*, que implicaría privatizar, fusionar, marchitar o liquidar otros bancos públicos, *BANCAFÉ* y *GRANAHORRAR*.

El *documento CONPES 3214 de 2003* reiteró la conveniencia de vincular patrimonio privado a

Bogotá, junio de 2005. Sección II, *ANTECEDENTES*. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007, disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co].

584 Se consultó: JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por U. Externado de Colombia. Director de investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *VALORACIÓN DE BANCAFÉ*. Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección Estudios Sectoriales. Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 2004. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Id.

585 JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Id. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *VALORACIÓN DE BANCAFÉ*. Id. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Id.

586 JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Id. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *VALORACIÓN DE BANCAFÉ*. Id. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Id.

587 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO P*ÚBLICO* Y BANCO DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO STAND BY DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL*. Minhacienda y Banco de la República, Bogotá, 2 de diciembre de 2002. C*ÉSAR* GIRALDO. *EL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: UN AJUSTE QUE LLEVARÁ A LA ECONOMÍA AL COLAPSO*. [/www.deslinde.org.co/].

BANCAFÉ. Facultó a *FOGAFIN* para convenir estudio técnico, con base en tres opciones: Enajenación parcial de acciones a inversionistas estratégicos, venta de otra parte a pequeños inversionistas y atracción de socio estratégico, como *Corporación Financiera Internacional* (del *Banco Mundial*), o pactar crédito o garantía parcial para su capitalización. En todas estas disyuntivas se desligaría el pasivo pensional, para ser asumido por la Nación[588].

Con la suscripción del *documento CONPES 3239* del 25 de agosto de 2004, nominado "Estrategia de vinculación de capital privado y democratización de *BANCAFÉ*", se implantó el proceso de ejecución de la privatización del banco en dos etapas:

- *Ampliación del capital social, mediante emisión primaria del equivalente del 55% de las acciones prevalecientes, para ser ofrecidas a inversionistas estratégicos, que lograrían el control del Banco. Esta fase se sustentó en algunos actos precedentes. La Asamblea de Accionistas de BANCAFÉ autorizó el 6 de noviembre de 2003 ofrecer 5.9 billones de acciones[589]. El desarrollo de esta etapa debería culminarse en diciembre de 2003. Se promovió aislar del balance de BANCAFÉ los efectos del pasivo por pensiones, acorde con lo precisado por el CONPES 3214 de enero 9 de 2003. De otro lado, el Decreto 3051 de 2003 autorizó a FOGAFÍN para asumir pasivos contingentes de instituciones financieras en donde el Estado dispone 90% o más de la alícuota o participación accionaria (propiedad estatal).*
- *FOGAFÍN debía cumplir con precepto de índole democrático que procura favorecer a trabajadores y sus organizaciones. Así, la enajenación de su propiedad en entidades financieras deberán ser ofrecidas con prelación a beneficiarios específicos señalados en el artículo 60 de la Carta Política y el artículo 3 de la Ley 226 de 1995[590] y, de no existir oferta de ellos o cobertura total, podrán participar en su compra cualquier postor en la proporción pertinente. El precio de venta deberá ser fijado por el mercado, con rentabilidad atractiva frente a otras alternativas del entorno. Se programó que las acciones serían demandadas por inversionistas estratégicos en los dos años siguientes.*

En el 2003 para promover su *privatización* se contrató unión temporal (U. T.) constituida por *CREDIT SUISSE* (*Suiza*), *FIRST BOSTON BANK LLC* (*Estados Unidos*) e *INVERLINK S. A.* (*Colombia*), con el fin de diseñar estrategias de capitalización, valorar a *BANCAFÉ* y orientar el proceso de enajenación, apoyado en las recomendaciones del documento *CONPES No. 3214* del *9 de enero de 2003*. Sus resultados fueron: Valoración del banco y apoyo en el proceso de incorporación de capital privado, que fracasó porque no se presentó proponente para la compra a *FOGAFÍN*.

El proceso de valoración se ejerció acorde con diferentes métodos, tomando como referente los procedimientos emprendidos por la unión temporal *CREDIT SUISSE FIRST BOSTON LLC* (*CSB*) e *INVERLINK S. A*. Las fases y pautas llevadas a cabo fueron: 1) Obtención de información de la Entidad y del entorno[591]. 2) Análisis del sector, del negocio y de su organización. 3) Examen sobre situación financiera[592]. 4) Proyecciones económicas. 5) Cálculo del valor de *BANCAFÉ*.

2.2 ANÁLISIS FINANCIERO

Es menester insistir que el patrimonio de *BANCAFÉ* estaba soportado por el capital garantía proporcionado por *FOGAFÍN* en cifra de $250.000 millones.

Las siguientes consideraciones se efectuaron con base en los estados financieros a diciembre de 2004, cifras oficiales de la *Superintendencia Bancaria*.

588 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo *"HACIA UN ESTADO COMUNITARIO". Ley 812 de 2003*.

589 Diario *LA REPÚBLICA*, noviembre 7 de 2003.

590 Fueron destinatarios exclusivos de condiciones especiales los siguientes actores de la Entidad objeto de privatización y de las entidades donde esta participaba de manera mayoritaria: Trabajadores activos, pensionados, antiguos trabajadores (cuando no hayan sido desvinculados con justa causa), asociaciones de empleados o antiguos empleados, sindicatos de trabajadores, federaciones y confederaciones de sindicatos, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión, fondos de cesantías y de pensiones y entidades cooperativas, definidas por la legislación.

591 Obtenida de *FOGAFÍN, Contraloría General de la República* y *Superintendencia Bancaria (*luego *Financiera)*.

592 Se tomó como base el período 1995 a 2003.

En activos totales, *BANCAFÉ* ocupaba el tercer puesto en el sistema bancario, $6.9 billones (solo superado por *BANCOLOMBIA* -$13.8 billones- y *BANCO DE BOGOTÁ* -$10.9 billones-), era el más significativo de la banca pública de primer piso, 41.3% (*BANAGRARIO* -$6.1 billones- y *GRANAHORRAR* -$3.7 billones-).

Las inversiones de *BANCAFÉ* eran representativas: $3.6 billones, superior a su cartera de créditos productiva ($2.6 billones). Empero, debían afectarse para atender su pasivo pensional.

BANCAFÉ ostentaba satisfactorios indicadores de calidad de cartera, provisiones y castigos. Preocupaba la proporción del gasto operacional en relación con el margen financiero bruto, que excedía del 90%, muy superior al promedio, y los índices de rentabilidad de activos (ROA, rentabilidad/activos, 2.3%) y rentabilidad del patrimonio (ROE, rentabilidad/patrimonio, 34.7%).

Luego del proceso de saneamiento al que debió someterse *BANCAFÉ* por la crisis del sector financiero, pérdidas acumuladas en términos nominales de $779 millardos en el lapso 1998-2000, los indicadores evolucionaron favorablemente. Sin embargo, la relación gastos operacionales frente al margen financiero bruto era la menor del sistema y los índices de rentabilidad eran inferiores al promedio del sistema bancario. A continuación se presentan las principales cifras financieras de *BANCAFÉ* con base en los estados financieros a diciembre de 2004, tomando cifras de la *Superintendencia Bancaria*.

BANCO CAFETERO: ACTIVOS TOTALES (Millones de pesos)

CONCEPTO	DIC. 04	PARTICIPACIÓN
ACTIVOS TOTALES	6.879.730.3	100.00%
ACTIVOS PRODUCTIVOS	6.176.345.1	89.78%
- INVERSIONES	3.586.727.9	(52.14%)
- CARTERA	2.575.343.6	(37.43%)
- OTROS ACTIVOS PRODUCTIVOS	14.273.6	(0.21%)
ACTIVOS IMPRODUCTIVOS	188.206.4	2.74%
- CARTERA VENCIDA	89.673.1	(1.30%)
- CUENTAS POR COBRAR	78.716.4	(0.15%)
- BIENES RECIBIDOS EN PAGO	19.816.9	(0.29%)
ACTIVOS LÍQUIDOS NO RENTABLES	238.335.5	3.46%
ACTIVOS FIJOS	74.965.5	1.09%
OTROS ACTIVOS	221.694.7	3.22%
PROVISIONES	19.816.9	(0.29%)

Fuente: *Superintendencia Bancaria*. Estados Financieros *Banco Cafetero*. No incluye capital garantía.

BANCO CAFETERO: PASIVOS Y PATRIMONIO (Millones de $)

CONCEPTO	DICIEMBRE 04	PARTICIPACIÓN
PASIVO Y PATRIMONIO	6.879.730.3	100.00%
PASIVOS	6.423.030.2	93.36%
- Recursos del Mercado	4.659.679.3	(67.73%)
Sin Costos Financieros	1.287.286.2	-18.71%-
Con Costos Financieros	3.372.393.1	-49.02%-
- Recursos Banco República y FGIF	960.536.9	(13.96%)
- Otros Pasivos	802.814.0	(11.67%)
PATRIMONIO	456.700.1	6.64%

Fuente: *Superintendencia Bancaria*. Estados Financieros *Banco Cafetero*. No incluye capital garantía.

BANCO CAFETERO: ESTADO DE RESULTADO (Millones de $)

CONCEPTO	Dic. 04	% Ingresos	% Patrimonio	% Activos
A. INGRESOS OPERACIONALES	1.075.498.6	100.00%	235.39%	15.63%
B. EGRESOS OPERACIONALES	1.026.611.6	95.45%	224.79%	14.92%
C. MARGEN OPERACIONAL (A–B)	48.887.0	4.55%	10.70%	0.71%
D. OTROS INGRESOS NETOS	135.624.2	12.61%	29.70%	1.97%
E. GASTOS NO OPERACIONALES	23.538.2	2.19%	5.15%	0.34%
G. BENEFICIOS BRUTOS (C + D - E)	160.973.0	14.97%	35.47%	2.34%
I. PROVISIÓN IMPORENTA	2.486.6	0.23%	0.54%	0.04%
J. BENEFICIO NETO	158.486.4	14.74%	34.70%	2.30%

Fuente: *Superintendencia Bancaria*. Estados Financieros *Banco Cafetero*. No incluye capital garantía.

2.3 PROYECCIONES ECONÓMICAS[593]

Se efectuaron proyecciones de las principales variables económicas, con el propósito de determinar el valor comercial de las acciones de *BANCAFÉ*. Se incluyeron, entre otras variables, inflación y tasa de interés en diferentes modalidades, interna y externa, devaluación real y nominal y crecimiento del producto interno bruto real y corriente. Se efectuaron cálculos para el período 2003 a 2009. Tomando como base la siguiente información:

- *Para inflación promedio, prime rate, libor, devaluación promedio nominal se utilizaron proyecciones oficiales del Departamento Nacional de Planeación (2003 a 2006) y, con base en ellas, se proyectaron cifras de 2007 a 2009*[594].
- *Para proyectar DTF, TES, devaluación real y PIB corriente se tomaron cálculos con base en cifras oficiales de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financiera de la Contraloría General de la República*.
- *Para proyectar el PIB real se utilizaron cifras del Departamento Nacional de Planeación*[595].
- *La tasa de descuento se calculó con base en los costos de recursos propios aportados por los accionistas, definida por tasa libre de riesgo más primas por riesgo y liquidez, dado que BANCAFÉ no cotizaba en bolsa*[596]*. La tasa de descuento fue la tasa de oportunidad que el inversionista esperaba de sus dividendos*[597].

593 JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Director de la investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *VALORACIÓN DE BANCAFÉ*. Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección de Estudios Sectoriales, mimeógrafo, Bogotá, 2004. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007. [http://www.contraloriagen.gov.co].

594 Ver: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "*PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO*". Ley 812 de 2003. DNP, Bogotá, 2003. JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Director de la investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "*EVALUACIÓN PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO*", presentado al Congreso de la República. Bogotá, marzo de 2003. Mimeógrafo. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Id.

595 Ver: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "*BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO*". PND, Bogotá, enero 2003.

596 LUIS FERNANDO RICO. *¿CUÁNTO VALE MI EMPRESA?* Alfa omega y Cesa, Bogotá, 2003.

597 La tasa de descuento utilizada para empresas industriales y comerciales es el costo promedio ponderado del capital. Equivalente al costo individual de los componentes de la estructura de capital de la empresa, deuda a largo plazo y capital. Cuando se trata de sociedades anónimas inscritas en mercado de valores, se utilizan otros modelos, como valoración de activos CAPM *(Capital Asset Pricing Model)*.

2.3.1 PROYECCIONES ESTADOS FINANCIEROS[598]

Con base en la situación financiera de *BANCAFÉ* en el período abril de 1995 a agosto de 2003, se calcularon principales variables de su balance general y estado de resultado, indicadores financieros y cuentas del *Plan Único de Cuentas del Sistema Financiero* para el lapso de 2003 a 2009. Se examinó cumplimiento de normas legales, como encaje, margen de solvencia, reserva legal, entre otros. También, se cuantificó riesgo del mercado de inversiones.

2.3.2 VALORACIÓN DE BANCAFÉ[599]

Para efectos de calcular el valor comercial de *Bancafé* se recurrió a tres métodos, a saber: Valor presente del flujo de dividendos, valor patrimonial ajustado y múltiplos de cotización.

2.3.2.1 VALOR PRESENTE DEL FLUJO DE FONDO

Se parte de la premisa que los inversores evalúan las entidades financieras sobre la base de dividendos líquidos que presumen obtener. Así, se efectuó análisis de sensibilidad en tres escenarios[600]:

- *Escenario 1: No se capitaliza y se mantiene capital garantía y pasivo pensional*[601].
- *Escena 2: Capitalización igual al capital garantía ($250.000 millones), el Estado asume pasivo por pensiones*[602].
- *Entorno 3: capitalización por $250.000 millones, se prescinde del capital garantía y del pasivo pensional, se acompaña de gestión comercial agresiva*[603].

La valoración de *BANCAFÉ* se proyectó en rango de $256 a $437 millardos, con precio intermedio de $369 millardos para el escenario 1. Inversión por esta cifra aunado al retiro del pasivo pensional, incrementa el avalúo en 44.2% y 70.6%, escenarios 2 (precio intermedio de $532 millardos) y 3 (precio intermedio de $630 millardos) frente al 1. Se concluiría que no hay redención total de la capitalización, que justificaría vender a *BANCAFÉ* sin capitalizarlo.

La política de emitir acciones equivalentes al 55% de la propiedad para ser ofrecidas a inversionistas implicaría negociación próxima a $127 millardos, según valor contable, patrimonio proyectado a diciembre de 2003, dado que el avalúo comercial tiene como base el capital garantía. La enajenación del 45% restante de acciones de *BANCAFÉ*, indiferente del precio, solo genera recursos a *FOGAFÍN*.

---

598 JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Op cit. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *VALORACIÓN DE BANCAFÉ* Op cit. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007, disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co].

599 JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la U. Externado de Colombia. Director de la investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *VALORACIÓN DE BANCAFÉ*. Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección de Estudios Sectoriales, mimeógrafo, Bogotá, 2004. LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Id.

600 $VPD = \sum_{t=1}^{t=n} \frac{FCD_{t-1}}{(1+r)^{t-1}} + \frac{\frac{P_t}{r-g}}{(1+r)^{t-1}}$

Donde: VPD = Valor presente del flujo de dividendos, FCD = Flujo de caja de dividendos, Pt = Valor de continuidad, también denominado valor terminal, r = Tasa de descuento, g = Tasa de crecimiento a perpetuidad de los dividendos, t – 1 = Período anterior, t = Período actual.

601 Además, se consideraron los siguientes supuestos: Las ganancias se asignan a cubrir pérdidas acumuladas y el excedente a atender reserva legal, a partir de 2005 se distribuyen dividendos por el equivalente al 90%, el saldo de colocaciones netas crece en términos reales 2,7% anual y participa con el 47,6% de los activos en 2009.

602 Supuestos: Crecimiento real de 5,1% anual en saldo de cartera neta y participa 57,7% en los activos en 2009, uso de beneficios igual a anterior escenario.

603 Supuestos: 7,2% de aumento real anual de la cartera, participación en 2009 del 65,6% de los activos, no se afecta el grado de solvencia requerido, se mantiene la política de beneficios.

2.3.2.2 VALOR PATRIMONIAL AJUSTADO

Este método analiza el conjunto de activos y pasivos acorde con los precios del mercado, para determinar el valor patrimonial ajustado de la entidad en consideración. Se estimaron variables financieras, como activos, provisiones, pasivos y contingencias. Se procura determinar precio mínimo de venta.

En activos se valoraron: Disponible, fondos interbancarios vendidos y pactos en reventa, inversiones, cartera, cuentas por cobrar, aceptaciones y derivados, bienes realizables, propiedades y equipo, otros activos.

En pasivos se evaluaron: Depósitos y exigibilidades, fondos interbancarios comprados y pactos en recompra, t**ítulos de inversión en circulación**, cuentas por pagar, pasivos estimados y provisiones, procesos penales, otros pasivos.

El valor patrimonial ajustado, excluyendo capital garantía, fue proyectado en $307.8 millardos al cierre del período 2002[604].

2.3.2.3 MÚLTIPLOS DE COTIZACIÓN

Este método valora a la empresa al confrontar con otras firmas comparables, de cualidades análogas, que cotizan en el mercado de valores. Se calculan ratios (múltiplos), para apreciar la relación entre el avalúo de cada empresa y su situación financiera. Este índice es confrontado con el resultado financiero de la entidad objeto de valoración. Consiste en estimación comparativa[605].

Este procedimiento metodológico comprende diferentes pasos: Análisis de empresa objetivo, selección y examen de entidades confrontables, escogencia y determinación de múltiplos de cotización, adaptación de resultados a empresa objetivo y selección de rango de valoración para empresa objetivo.

Para examinar la empresa objeto se evalúan e interpretan diferentes aspectos y variables. Se resaltan:

- *De índole interno: Evolución histórica, análisis de actividad productiva desplegada, nacionalidad, países y mercados donde opera, estructura de propiedad, estados financieros, estructura y organización administrativa, gestión empresarial, políticas corporativas y de mercado, alianzas estratégicas, participaciones en otras empresas, entre otros aspectos*.
- *De carácter general: Peculiaridades del sector económico donde se desenvuelve (marco legal, tipo de mercado, restricciones, competidores, posicionamiento, proveedores, clientes, precios, costos, etc.), observación de estadísticas del mercado, estados financieros de entidades competidoras, entre otros elementos*.

Es indispensable que las entidades seleccionadas coticen en el mercado de valores. Se debe observar homogeneidad en las entidades consideradas, como: Idéntica actividad económica, negocios o productos afines, domicilios y operaciones en el mismo entorno geográfico, similares estructuras administrativas y financieras, análogos resultados económicos (beneficios o pérdidas, rentabilidad), semejante situación competitiva, equivalente grado de integración vertical, similar estructura y volumen de gastos en investigación, semejantes desarrollos y mercados, entre otros aspectos comunes. Con frecuencia se dificulta encontrar firmas que cumplan la mayoría de aspectos a comparar, así se ejercen criterios técnicos de eliminación y la muestra normalmente se reduce al mínimo. Se revisan variables y se constituyen indicadores para efectuar las comparaciones[606].

---

604 En esta cuantificación se incluyen provisiones y amortizaciones adicionales no justificadas por $317.507 millones, menos traslado de provisiones por $9.773 millones para otras contingencias, según *Acta de Junta Directiva No. 029 de octubre 22 de 2002.*

605 CRISTINA BADENES, JOSÉ MARÍA SANTOS, PABLO FERNÁNDEZ. *INTRODUCCIÓN A LA VALORACIÓN DE EMPRESAS POR EL MÉTODO DE LOS MÚLTIPLOS DE COMPAÑÍAS* COMPARABLES (Nota Técnica). IESE, Universidad de Navarra, Pamplona, mayo de 1999.

606 Los indicadores más relevantes y adoptados con mayor asiduidad, son: 1) Beneficio efectivo: Ganancia neta adicionada con amortizaciones y depreciaciones. 2) Beneficio neto: Ganancia deducidos impuestos (ingresos menos costos menos tributos). 3) Beneficio por acción: Ganancia neta total dividida por número de acciones (rendimiento medio). 4) Capitalización Bursátil (CB): Precio de cotización de la acción en bolsa

Los índices elaborados para las entidades que sirven de referente se multiplican por cifras de la empresa a valorar, para determinar el guarismo o rango esperado.

Logradas las cuantías para la empresa objetivo, se recomienda seguir pasos sucesivos: Graficar cuantías obtenidas para seleccionar rango de estimación final; ajustase al múltiplo *PER* (*Price Earnings Ratio*, precio de mercado de la acción / ganancia por acción); para empresas que operan en diferentes países, se debe consultar *PER* relativo; analizar resultados de otros índices para interpretar depreciación, observar factores cíclicos, entre otros aspectos que depuran las distorsiones derivados del *PER* en los resultados. Se debe examinar la valoración con criterios técnicos.

Para valorar a *BANCAFÉ* mediante el método de múltiplos de cotización se consideraron los siguientes aspectos:

- *Se escogió muestra estadística de entidades comparables con BANCAFÉ. La muestra se redujo a bancos que operan en Colombia, vigilados por la Superintendencia Bancaria, no importando si su capital fuese nacional o extranjero. Otro requisito fue cotizar en mercado de valores el 31 de Diciembre de 2002, que redujo la muestra a 11 bancos*[607].
- *Se analizaron cifras acorde con estados financieros y su posicionamiento en el mercado*[608]*. Se depuraron cifras y se elaboró rango de intervalos con límite inferior de 75% y superior de 125% con base en cifras de BANCAFÉ, asignándole aciertos a bancos que registraron éxitos*[609]*. De esta forma, se redujo la muestra a seis entidades*[610]*. Se excluyeron los bancos que no habían cotizado recientemente, quedando reducida la muestra a cuatro entidades*[611].

El valor de *BANCAFÉ* a diciembre de 2002 se situaría en rango entre $260 millardos y $546 millardos, precio medio de $370 millardos.

Al comparar los resultados logrados a través de los tres métodos, se podría concluir que se acercan ampliamente los valores medios obtenidos: $369 millardos para valor presente flujo de fondos, $307 millardos para valor patrimonial ajustado y $370 millardos para múltiplos de cotización. Es menester resaltar que el límite mínimo obtenido ($256 millardos proceso uno y $260 millardos método tres) es próximo al capital garantía constituido por *FOGAFÍN*, $250 millardos.

Los estudios contratados, a *BNP PARIBAS - CORFIVALLE* en 2001 y, luego, a *CREDIT SUISSE FIRST BOSTON LLC* (*CSB*) e *INVERLINK S. A.* en 2003, con base en los sistemas de valoración utilizados, concluyeron que para hacer viable la venta de *BANCAFÉ* resulta esencial excluir su pasivo pensional y

---

de valores. 5) *EBIT*: Ganancias antes de intereses e impuestos (*Earnings Before Interest and Tax*). 6) *Cash flow operativo* (*CFO*): *EBIT* más amortización y depreciación. 7) *Deuda Neta*: Compromisos a corto y largo plazo más leasing financiero menos caja y activos líquidos. 8) *DPA*: Dividendo por acción. 9) *EBITDA*: Beneficios antes de intereses, impuestos, amortización y depreciación (*Earnings before interest, tax, depreciation and amortization*). 10) *PER* (*Price Earnings Ratio*, precio de mercado de la acción / ganancia por acción): Indica lo pagado en el mercado por cada peso de utilidad de la acción. 11) Recursos Permanentes: Deuda neta más intereses minoritarios, más pasivo a largo plazo, más capital social, más reservas, más acciones preferentes. 12) Valor en libros (*BV = Book value*): Capital social (valor nominal) más reservas (excluye acciones preferentes). 13) Valor del capital (*VC*): Capitalización bursátil con efecto dilución. 14) Valor de la empresa (*VE*): Capitalización bursátil con efecto dilución, sumadas acciones preferentes, deuda neta e intereses minoritarios (FV = *Firm Value*). Con base en dichas variables se construyen índices o relaciones, sobresalen: 1) *PER Relativo*: *PER* de la empresa dividido entre *PER* del país, se debe valuar los ciclos económicos de países, sectores o empresas dominantes para no distorsionar el cálculo del indicador. 2) *VE o VC / Cash Flow Operativo***:** Empleado para evitar discrepancias en manejos contables que pueden afectar las ganancias. 3) *VE o VC / EBIT*: Ignora el grado de apalancamiento de la empresa, subsanando fallas del *PER*, se deben considerar diferentes principios de contabilidad para evaluar empresas a comparar. 4) *VE o VC / EBITDA*: está exento del grado de apalancamiento de empresas y es útil para comparar entidades de varios países. *VE o VC/* Valor en libros: Se adopta para empresas intensivas en capital. Podría presentar discrepancias para identificar algunos pasivos, donde no existe unanimidad para calificarlos como recursos propios o ajenos. 5) *VE o VC/ Ventas*: Útil para empresas con análogos márgenes de ventas. Si las rentabilidades son muy diferentes, el indicador no es apropiado. Para no distorsionar resultados, se debe evaluar el efecto dilución, concierne a disminuir el beneficio por acción (superior a 5%) que se originaría por conversión de pasivos financieros en acciones o por ejercicio de ciertos derechos, como opciones, garantías y obligaciones convertibles en acciones ordinarias.

607 *AV-Villas, Bancolombia, BBVA, Bogotá, Megabanco, Occidente, Popular, Santander, Sudameris, Superbanco* y *Unión Colombiano*

608 Estructura del balance general, estado de resultados, indicadores financieros, participación en el mercado, número de oficinas, cobertura nacional, número de empleados, entre otros aspectos.

609 *S*e lograron los siguientes resultados*:* Popular 24, *BBVA Ganadero* 21, *AV Villas* 21, *Occidente* 19, *Bogotá* 16, *Bancolombia* 14, *Santander* 13, *Unión Colombiano* 13, *Superbanco* 8 y *Sudameris* 7. Con base en información de *Superintendencia Bancaria* y *Asobancaria* principalmente.

610 *Banco Popular*, *Banco BBV*, *Banco AV Villas*, *Banco de Occidente*, *Banco de Bogotá* y *Bancolombia.*

611 Se eliminaron *AV Villas* y *Popular*.

laboral, para ser atendido con cargo al presupuesto público nacional.

Para *CREDIT SUISSE FIRST BOSTON LLC* (*CSB*) e *INVERLINK S. A.*, la cifra mínima de venta debería ser $231.6 millardos (precios constantes de 2003), pero contempla cálculo actuarial y pasivos laborales en egresos corrientes de la operación del banco, situación que incidió en el fracaso de la venta en el 2004.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN CON BANCAFÉ

El análisis de la situación financiera de *BANCAFÉ* reveló como principales inconvenientes: Altos costos operativos, en especial, gastos laborales y compromisos de pensiones, exiguo grado de rentabilidad y mínima proporción del patrimonio frente a los activos totales, baja solidez. Aspectos que complicaron su proceso de negociación.

Con el *documento CONPES 3239 del 25 de agosto de 2003* se pretendió vincular el capital privado a *BANCAFÉ*; intento que fracasó, debido a la ausencia de ofertas en el concurso público realizado el 18 de febrero de 2004.

Se recurrió a su liquidación soportada en variados razonamientos, que la autoridad nacional argumentó en los siguientes términos: "Los aspectos financieros que posiblemente influyeron para que no se presentaran propuestas de capitalización, se relacionan con elevada carga laboral y pensional (baja eficiencia), elevado tamaño del banco respecto del monto de su cartera, baja rentabilidad de su red de oficinas, dificultad de implementar nuevas políticas comerciales en entorno que hace imposible la rendición de cuentas y necesidad de mejoras en la eficiencia de los procesos operativos (costos relacionados)"[612].

Al resultar infructuoso el proceso de vinculación de capital privado, mediante documento *CONPES 3340 del 7 de marzo de 2005* se planteó estrategia de usufructuar esfuerzos comunes de *BANCO GRANAHORRAR* y *BANCAFÉ*. La táctica fue liquidar a *BANCAFÉ S. A.*, escindir a *BANCO GRANAHORRAR* y crear '*banco puente*' con patrimonio proveniente de la escisión de *BANCO GRANAHORRAR* por $130 millardos, activos y pasivos provenientes del *BANCAFÉ* en liquidación por $6.3 millardos y recursos de excedentes de *CISA* por $300 millardos.

En reunión de junta directiva del 28 de febrero se aprobó la escisión del *BANCO GRANAHORRAR*, que quedó perfeccionada *el 7 de marzo de 2005, mediante escritura pública 871* en la *Notaría Primera del circuito de Bogotá*.

Mediante *documento CONPES 3340 del 7 de marzo de 2005*, el gobierno nacional justificó la liquidación de *BANCAFÉ*, con los siguientes argumentos: "El proceso de aprovechamiento y optimización de los patrimonios de entidades financieras públicas se enmarca dentro de la política del gobierno de reducir la participación del Estado en actividades como la financiera, dejando al *Banco Agrario de Colombia* como ventanilla de primer piso, y de recuperar parte de los cuantiosos recursos fiscales destinados al saneamiento y fortalecimiento de la banca pública, con el fin de orientarlos al saneamiento fiscal y la inversión social... En el caso de entidades financieras del Estado, la política también se orienta a evitar costos fiscales que implican las dificultades que enfrentan los bancos públicos para lograr adecuada combinación de variables fundamentales de rendimiento y riesgo. Esta situación tiene su origen en presiones a que las entidades están expuestas por parte de grupos de interés y que se evidencia en la distorsión de incentivos como: Origen de créditos, decisiones de apertura y localización de sucursales y selección y evaluación y promoción del personal. Prueba de ello fue la profundidad de la crisis de los bancos públicos a finales de los noventa"[613].

Bajo la coordinación de *FOGAFÍN* se impulsaron las siguientes estrategias: Maximizar la recuperación del capital invertido, aprovechar logros mediante mecanismos viables de ejecutar en el corto plazo y

612 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *ESTRATEGIA PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS PÚBLICOS CONCENTRADOS EN GRANAHORRAR Y BANCAFÉ*. Documento *CONPES 3340* del *7 de Marzo de 2005*. P. 2.

613 Documento *CONPES 3340* del *7 de Marzo de 2005*. P. 1.

reducir riesgos en su ejecución[614].

Se facultó destinar recursos del capital del *BANCO GRANAHORRAR* y *CISA* para constituir novedoso esquema, *banco puente* (*GRANBANCO S. A.*), que recibiría activos productivos y pasivos de *BANCAFÉ*, excepto compromisos laborales y de pensiones. *GRANAHORRAR* mantendría sus actuales negocios y aumentaría su capital. *GRANBANCO*, *banco puente*, dispondría de facultades para ejercer actividades financieras[615].

Al disponer del capital garantía de *BANCAFÉ*, destinar sus activos productivos y pasivos diferentes a laborales y de pensiones a *GRANBANCO S. A.* y encargar a éste de realizar la operación bancaria, en el balance del *BANCAFÉ* quedarían sólo las inversiones líquidas requeridas para atender pasivo laboral y pensional y, en caso de no ser suficientes, contará con el apoyo subsidiario de garantías otorgadas por *FOGAFÍN*[616].

El mismo *7 de marzo de 2005*, se emitió el *Decreto 610*, que dispuso la disolución y liquidación del *Banco Cafetero S. A*. Estableció que el proceso de liquidación se efectuaría en dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de dicha norma (fecha de su publicación), pero establece de manera taxativa que de no concluirse en dicho plazo sería prorrogable en igual período de tiempo, es decir, se ampliaría a cuatro años. La extinción definitiva de *BANCAFÉ* se ejercería cuando concluya el proceso de liquidación[617].

Igualmente, se estipuló que el *BANCO CAFETERO* ejerciera de manera exclusiva actividades relativas a su propia liquidación, a excepción de los procesos contractuales indispensables para apoyar la operación de la entidad cesionaria (*GRANBANCO S. A.*)[618]. Se previó la disponibilidad de gerente liquidador y revisor fiscal[619]. La entidad liquidadora se limitará al pago del pasivo contingente laboral y de pensiones, mediante constitución de fondo cuenta.

El *Decretos 611* del *7 de marzo de 2005* dispuso la planta de personal del Banco "*GRAN BANCO BANCAFÉ*", con el propósito de devolver la viabilidad financiera al banco y proceder a su venta. Se generó proceso de saneamiento financiero y contable, reestructuración administrativa y depuración de la cartera.

La nueva entidad, *GRANBANCO*, "se ubicaría entre las cuatro entidades financieras más grande de *Colombia*. Contaba en el momento de su constitución activos superiores a $6,9 billones, pasivos por $6,3 billones y capital aproximado de $630 millardos"[620]. Sus indicadores financieros lograron gran progreso. Se alcanzó gran recuperación y saneamiento de su propiedad.

2.5 VENTA DE GRANBANCO (BANCAFÉ)

La venta de *GRANBANCO* fue autorizada mediante concepto favorable emitido por el *Consejo de Ministro* el 16 de mayo de 2006, que facultó el programa de enajenación de 126.2 billones de acciones (99.06% del capital) que disponía el Estado[621]. Acto que fue legitimado mediante *Decreto 1743* expedido por el presidente **Álvaro Uribe Vélez** el 1 de junio de 2006.

Con el *Acuerdo No. OP-0008-2006*, *FOGAFIN* contrató con el consorcio unión temporal *Rothschild, Ágora* y *Gómez Pinzón* el proceso que sirviera de soporte a la realización de la operación de venta de *GRANBANCO*, que debería incluir estudio de propuestas, adjudicación del contrato, asesoría para

614 Documento *CONPES 3340* del *7 de Marzo de 2005*. P. 4. Id.
615 Documento *CONPES 3340* del *7 de Marzo de 2005*. P. 5. Id.
616 Documento *CONPES 3340* del *7 de Marzo de 2005*. P. 6. Id.
617 *Decreto 610 de 2005, artículo 2.*
618 *Decreto 610 de 2005, artículo 3.*
619 *Decreto 610 de 2005, artículos 5, 6, 7, 8, 10.*
620 JORGE CASTELLANOS RUEDA. *INFORME DEL PRESIDENTE DE GRANBANCO S. A. - BANCAFÉ A LOS CLIENTES*. Bogotá, 8 de marzo de 2005.
621 La propiedad de las acciones estaban en cabeza de *FOGAFÍN*, *CISA*, *Banco Central Hipotecario* (en liquidación) y *Banco del Estado* (en liquidación).

evaluar alternativas y ejecución de estrategias.

El proceso se ejerció en dos etapas, análogo a lo ejercido para la venta de *BANCOLOMBIA*, con el fin de cumplir el mandato del *artículo 60* de la *Carta Política*: 1) *Primera etapa*: Oferta pública, precio base de $1,09 billones, dirigida a trabajadores activos, pensionados, trabajadores retirados no desvinculados por justa causa de *GRANBANCO*, *Fiduciaria Cafetera S. A.*, *BANCAFÉ Panamá S. A.* y *BANCAFÉ Miami*, asociaciones de empleados o antiguos empleados de *GRANBANCO*, sindicatos de trabajadores, federaciones de sindicatos de trabajadores, confederaciones de sindicatos de trabajadores, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión, fondos de cesantías y de pensiones, entidades cooperativas definidas por la legislación cooperativa y cajas de compensación familiar; se enajenó el 0.926% de las acciones[622]. 2) *Segunda etapa*: Se ofrecieron las acciones que no fueron adquiridas por los destinatarios de condiciones especiales a personas naturales o jurídicas. nacionales o extranjeras. Que cumplían los requisitos estipulados, y resultaron adjudicadas a *DAVIVIENDA* (99.06% de las acciones) el 12 de octubre de 2006. En consecuencia, no fue necesaria etapa adicional.

En primera fase, los inversionistas sufragaron $10.055 millones por 1.2 billones de acciones. que representaron el 0.926% del total, adquiridas por seis personas jurídicas por $6.018 millones (*Fondo de Empleados del Banco de Bogotá*, *Fondo de Pensiones Obligatorias Skandia*, *COOMEVA*, *UNEB*, *Convergentes Cooperativa Multiactiva* y *Cooperativa de Empleados de Suramericana* y sus filiales) y 44 personas naturales, por $4.037 millones[623].

El banco colombiano *DAVIVIENDA* financió la compra del banco estatal *GRANBANCO (BANCAFÉ)* mediante emisión de bonos por US$125 millones y capitalización de US$175 millones por parte de sus accionistas.

Alrededor de US$75 millones de la capitalización fueron provistos por la *Corporación Financiera Internacional* (*CFI*), que logró participación de 4,2% en *DAVIVIENDA*.

DAVIVIENDA se hizo al control de la propiedad de *GRANBANCO-BANCAFÉ* (99.06%) el 12 de octubre de 2006, al efectuar su adquisición en la segunda oferta por $2.2 billones en subasta pública, en puja con el *Banco de Bogotá*, que presentó oferta por $1.88 billones. El Presidente ***Álvaro Uribe*** manifestó que el 80% de los recursos captados por la venta serviría para reducir el endeudamiento de la Nación y el 20% restante, para fortalecer las reservas de *FOGAFIN*[624]. Con la venta de *GRANBANCO-BANCAFÉ*, *FOGAFÍN* finalizó el proceso de privatización de la banca estatal.

Al momento de la enajenación, *GRANBANCO-BANCAFÉ* presentaba las siguientes cifras a agosto del 2006: $135.000 millones de beneficios, $7.3 billones de activos, $758.725 millones de patrimonio, $4 billones de cartera, $85.543 millones de cartera morosa, 187.511 millones de provisión de cartera, 1.533.217 clientes, 451.520 tarjetas débito, 106.509 tarjetas de crédito, 17.600 clientes hipotecarios, 10.595 tarjetas agropecuarias, 1.110 empleos directos, 2.042 empleos temporales, 405 cajeros automáticos, 237 sucursales, presencia en 133 municipios. De acuerdo con *FOGAFIN*, el Gobierno Nacional inyectó a *GRANBANCO-BANCAFÉ* $1,25 billones, así: $600.000 millones en octubre de 1999; $270.000 millones en 2000; $260.000 millones en 2001, y $125.000 millones en 2002[625].

En relación con el proceso de enajenación de entidades financieras se presentaron variadas experiencias en aquella época, se resaltan las siguientes transacciones: *Banco Aliadas* a *Banco de Occidente* en julio de

622 El *artículo 7* del *Decreto 1741 de 2006* estipuló "reglas para presentar aceptaciones de compra en la primera etapa por parte de aceptantes diferentes a personas naturales destinatarios de las condiciones especiales".

623 LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007. P. 6. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co]. JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por U. Externado de Colombia. Director de la investigación: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007.

624 *VENTA DEL GRANBANCO RATIFICA EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA INVERSIONISTA*. Presidencia de la República, Bogotá, 12 de octubre de 2006 [www.presidencia.gov.co].

625 *EL BANCO DAVIVIENDA SE QUEDÓ CON GRANBANCO-BANCAFÉ* [www.fogafin.gov.co]. *DAVIVIENDA ENTRE LOS GRANDES DE LA BANCA* [www.elpais.com.co].

2004 (95% de la propiedad), *Banco Superior* a *DAVIVIENDA* en septiembre de 2005 (98% del capital), *Banco GRANAHORRAR* a *BBVA* en octubre de 2005 (99.9% del patrimonio), *Banco Unión* a *Banco de Occidente* en diciembre de 2005 (44% de las acciones), *Megabanco* a *Banco de Bogotá* en marzo de 2006 (95% del capital), *GRANBANCO* a *DAVIVIENDA* en octubre de 2005 (99.9% de la propiedad)[626].

2.6 MODELO COSTO-BENEFICIO[627]

El análisis costo-beneficio social[628] se utiliza para comparar alternativas de inversión con el fin de establecer la más conveniente desde el punto de vista de la comunidad y se erige en valioso instrumento de análisis de política pública, que indica si la asignación de recursos en la sociedad se ejerce de modo eficiente. El criterio costo-beneficio[629] sirve para medir la contribución (positiva o negativa[630]) sobre el bienestar de las personas. También, se recurre a comparación inter-temporal[631], con el fin de contrastar con el transcurrir del tiempo los efectos generados por la ejecución de determinado proyecto o política pública.

Se trata de encontrar variaciones compensatorias inter-temporales (*VCI*)[632], asumiendo dirección de ponderaciones, para analizar la distribución[633]. Luego, se efectúa comparación inter-temporal del agregado de esas variaciones compensadoras, para dilucidar si la sumatoria de las variaciones compensatorias de la acción por incrementar el bienestar (VC_g)[634] es superior a la sumatoria de las variaciones compensatorias de acción alternativa a que se renuncia por el incremento en el bienestar (VCI_p)[635]. Al considerar la inter-temporalidad del proyecto, se tiene que el valor presente de la variación compensadora de ganadores [VP(VC_g)] y perdedores [VP(VC_p)][636].

---

626 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA Y FOGAFÍN. *INFORME SOBRE PROCESO DE VENTA DEL SECTOR FINANCIERO*. Superintendencia Financiera y FOGAFÍN, Bogotá, 2006.

627 JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 1: *EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)*. Tesis para optar título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la U. Externado de Colombia. Director: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. JEFFERSON PINZÓN HERNÁNDEZ Y DANIEL EDUARDO MOLINA. *PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA PÚBLICA EN COLOMBIA: CASOS GRANBANCO Y GRANAHORRAR*. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección Estudios Sectoriales. Mimeógrafo. Bogotá, 2007. [http://200.93.128.205/].

628 El concepto del *análisis costo-beneficio* está contenido en LEE G. ANDERSON Y RUSSELL F. SETTLE. *BENEFIT-COST ANALYSIS: A PRACTICAL GUIDE*. Lexington Books, Lexington (Massachusetts), 1977.

629 KAREN MARIE MOKATE. *EVALUACIÓN FINANCIERA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN*. Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.

630 El *beneficio económico* negativo se incide si el resultado neto del valor presente de beneficios es menor al costo de oportunidad (costos superiores a beneficios). RAÚL CASTRO Y KAREN MARIE MOKATE. *EVALUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE PROYECTOS*. Universidad de los Andes y Alfaomega, Bogotá, 2001.

631 Se refiere a situación de valores en diferentes períodos de tiempo, lo cual requiere utilizar un cálculo de valor presente neto.

632 Se entiende como la medición de la contribución (positiva o negativa) sobre el bienestar de las personas. Ver: RAÚL CASTRO Y KAREN MOKATE. *EVALUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE PROYECTOS*. Universidad de los Andes y Alfaomega Editores, Bogotá, 2001.

633 El análisis de distribución muestra, a diferencia del análisis de eficiencia, los valores (o cantidades) que corresponden a los beneficios económicos (si son positivos) o a los costos (si son positivos), como ponderación de los esfuerzos que hace la sociedad al aplicar políticas o promover proyectos. RAÚL CASTRO Y KAREN MARIE MOKATE. *EVALUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE PROYECTOS*. Universidad de los Andes y Alfaomega, Bogotá, 2001. P. 65.

634 $$VC_g = \sum_{i=1}^{n} VC_g^i = VC_g^1 + VC_g^2 + \ldots\ldots + VC_g^n$$

635 $$VC_p = \sum_{j=1}^{n} VC_p^j = VC_p^1 + VC_p^2 + \ldots\ldots + VC_p^n$$

636 $$P(VC_g) = \sum_{t=1}^{T} \frac{\sum_{i=1}^{n} W_i VC_g^i}{(1+d)^t} \quad \text{y} \quad P(VC_p) = \sum_{t=1}^{T} \frac{\sum_{j=1}^{m} W_j VC_p^j}{(1+d)^t}$$

Donde W_i, W_j son ponderaciones para cada individuo o grupo afectado, d es tasa social de descuento a través del tiempo. La política o proyecto tendrá impacto positivo en el bienestar social si la diferencia entre los valores presentes de las variaciones compensatoria de los afectados son positivas, es decir:

$$P(VC_g) - P(VC_p) \succ 0$$

La ecuación (3), también se puede representar como: $P(VC_g) - P(VC_p) = \sum_{t=1}^{T} \frac{\sum_{i=1}^{n} W_i VC_g^i - \sum_{j=1}^{m} W_j VC_p^j}{(1+d)^t}$

El análisis del valor presente neto del beneficio para el proyecto de privatización se calculó con base en las fórmulas:

$$VPBeneficio = \left[\sum_{t=1998}^{T} \frac{Ingresos_t - Egresos_t}{(1+TOF)^{t-1998}} \right] * (1+TOF)^T \qquad (1)$$

En donde: VPB_t = Valor Presente de beneficios a precios del año t, $Ingresos_t$ = Ingresos recibidos por el Gobierno Nacional en el año t, $Egresos_t$ = Valores invertidos por parte del Gobierno Nacional en el año t, y TOF = *Tasa de oportunidad* de *FOGAFÍN*.

$$VPN_{GOBIERNO} = \left[\sum_{t=1998}^{2006} \frac{Ingresos_t - Egresos_t}{(1+TIR_G)^{t-1998}} \right] = 0 \qquad (2)$$

En donde: TIR_G = Tasa interna de retorno del Gobierno Nacional y $VPN_{GOBIERNO}$ = Valor Presente Neto para el Gobierno Nacional.

El resultado de aplicar las ecuaciones (1) y (2), permitió calcular los costos incurridos por *FOGAFÍN* para recuperar *GRANBANCO - BANCAFÉ*, proyectados en $1.55 billones. Deducido de las cifras incorporadas en el siguiente cuadro:

CAPITALIZACIONES BANCAFÉ Y GRANBANCO

1999 a 2005 millones de pesos corrientes

CONCEPTO	*Fecha*	*Número Acciones*	*VPB*
Capitalización *FOGAFÍN*	28 Septiembre 1999	58.759.883.659.337	587.598,8
Capitalización *FOGAFÍN*	1 Octubre 1999	1.240.428.947.398	12.404,3
Capitalización *FOGAFÍN*	31 Octubre 2000	357.710.651.828.299	270.000,00
Capitalización *FOGAFÍN*	30 Abril 2001	1.599.264.060.136.920	259.880,41
Capitalización *FOGAFÍN*	28 Febrero2002	2.607.474.900.446.600	125.000,00
Capitalización *FOGAFÍN*	2005		300.000,00

Fuente: CGR, Documento de trabajo operaciones de apoyo a la banca pública, *FOGAFÍN*, abril de 2005.

Los ingresos para el Gobierno Nacional alcanzaron $2.207 millardos por la adjudicación de *DAVIVIENDA* el 12 de octubre de 2006, cifra que fue adicionada en $148.253 millones por tributos generados desde 1999 a agosto de 2006 y $180.000 millones por concepto de la escisión de *GRANBANCO* efectuada en 2005. Así, se alcanzaron ingresos totales por $2.535.3 millardos. De otro lado, se ejercieron erogaciones por $278.6 millardos, por efecto de $249.4 millardos por honorarios pagados en el proceso de determinación de las valorizaciones y $29.2 millardos por comercialización de la primera fase, que al deducirlos de los ingresos totales generó entradas netas para los inversionistas estatales (*FOGAFÍN*, *CISA*, *BCH* en liquidación y *Banco del Estado* en liquidación) por $2.285.9 millardos a precios corrientes ($2.217.055 millones a precios constantes de 2006)[637]. La próxima tabla relaciona las principales fuentes de recursos originadas para el Estado en la venta de *GRANBANCO (BANCAFÉ).*

Por tanto, si el resultado de la ecuación (4) es positivo, la política o proyecto impacta positivamente a la sociedad, mientras que si es negativo el impacto hacia la sociedad es adverso. Ver: ARNOLD C. HARBERGER. "*THREE BASIC POSTULATES FOR APPLIED WELFARE ECONOMICS*" en *JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE*. Vol. IX, No. 3. American Economic Association, Nashville, 1971. Pp. 785 a 797.

637 LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007. P. 6. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co]. JEFFERSON PINZÓN HERNÁNDEZ Y DANIEL EDUARDO MOLINA. *PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA PÚBLICA EN COLOMBIA: CASOS GRANBANCO Y GRANAHORRAR*. Mimeógrafo. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección de Estudios Sectoriales. Bogotá, 2007. Disponible en: [http://200.93.128.205/].

INGRESOS PROVENIENTES DE GRANBANCO (BANCAFÉ): 1999 - 2006

CONCEPTO	*FECHA*	Millones de pesos corrientes
Impuesto a la renta	Diciembre 1999	1.483
	Diciembre 2000	13.237
	Diciembre 2001	6.845
	Diciembre 2002	10.141
	Diciembre 2003	10.346
	Diciembre 2004	2.487
	Diciembre 2005	44.263
	Agosto 2006	59.451
TOTAL IMPUESTOS		148.253
Escisión GRANBANCO		180.011
SUBTOTAL		328.264
Venta GRANBANCO		2.207.000

Fuente: FOGAFÍN. *ESTADOS FINANCIEROS 2006.*

FOGAFÍN financió con poco menos de $3 billones al programa de salvamento y recuperación de *GRANBANCO-BANCAFÉ* durante el período 1999 y 2006 y solo redimió $2.6 billones, originando resultados negativos por $363.8 millardos a precios de 2006[638]. La *Contraloría General de la República* advirtió sobre los efectos perniciosos de esta negociación. Al respecto precisó: "Por intermedio de *FOGAFÍN*, el Gobierno Nacional invirtió $2.96 billones en el proceso de saneamiento y viabilidad de *BANCAFÉ* durante el período comprendido entre 1999 y 2006. En el mismo lapso de tiempo, el gobierno obtuvo ingresos en este proceso por $2.6 billones, generando pérdida neta de $363.800 millones en valor presente de 2006, equivalente a 0.12% del PIB"[639].

Si el proceso de venta hubiese concluido con la trasferencia por el precio base fijado por el Gobierno Nacional de $1.1 billones, la pérdida neta hubiera alcanzado $1.47 billones, 0.48% del *PIB*, equivalentes a *TIR* negativa de 1.77%. Si bien se produjo beneficio negativo, el proceso de subasta en competencia abierta permitió aminorar las pérdidas para el Presupuesto Nacional. La tasa interna de retorno (*TIR*) para la venta de *GRANBANCO-BANCAFÉ* fue de 10.02%, inferior al costo de oportunidad de la Nación, del 12.77%.

Debido a la reestructuración del banco, se logró grados de solvencia y eficiencia que lo hicieran atractivo a inversionistas privados y permitió que el diseño de subasta competitiva elevara su precio. Para *GRANBANCO-BANCAFÉ* se ejercieron desde 1998 acciones de saneamiento contable y financiero que permitieron al Gobierno ofertar los activos del banco en precios y condiciones reales de mercado. Este proceso permitió enajenar *GRANBANCO-BANCAFÉ* en $2.2 billones, que a pesar de representar balance negativo para la Nación equivalente al 0.12% del PIB, mitigó efecto negativo mayor, estimado en 0.48% del PIB. de haberse vendido al precio base de la subasta. No se puede considerar este caso fuese exitoso, como pregonó el Gobierno Nacional, debido a que el proceso de enajenación del *GRANBANCO-BANCAFÉ* originó al erario público pérdidas netas de $363.8 millardos.

638 La tasa de descuento se estimó en 12.77% anual, calculada como costo de oportunidad de los recursos involucrados en el proceso por *FOGAFÍN* durante el período 1999-2006. Las cifras de inversión, ingreso y pérdida están en valor presente a pesos del año 2006. Cabe anotar que utilizando la tasa de oportunidad estimada para el Gobierno Nacional de 10.84%, en el mismo periodo, la pérdida neta se reduce a $0.13 billones, equivalente al 0.03% del *PIB*. Esta última tasa fue calculada con base en el costo de la deuda pública interna del Gobierno. Ver: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "*INFORMES DE LA SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 2004 Y 2005*". CGR, Bogotá, 2004 y 2005.

639 LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007. P. 6. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co].

Realmente, *GRANBANCO* fue vendido a precio inferior al patrimonial. Aspecto que fue reconocido de forma sutil por la *Contraloría General de la República*, al precisar: "Cabe resaltar que el precio de venta de entidades financieras para los últimos años en *Colombia* ha superado las valoración en libros, a lo cual no fue ajeno *GRANBANCO*"[640].

Otro gran efecto que se derivó de la enajenación de *GRANBANCO*, fue la gran condensación de la intermediación financiera en reducido número de entidades, advirtiendo gran concentración de la propiedad, con efectos nocivos sobre la distribución de la riqueza y del ingreso[641].

3. SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO: CASO CARIBE COLOMBIANO

3.1 POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN EL CARIBE COLOMBIANO

La política de servicios públicos de finales de la década de los años ochenta y comienzos de los noventas, incorporó privatizaciones, liquidaciones y capitalizaciones de entidades públicas del sector eléctrico.

El objetivo de esta política[642] fue promover la ejecución de proyectos innovadores e idóneos, aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, liberar recursos para suplir otras necesidades esenciales y estratégicas, destinar los limitados recursos estatales de forma prioritaria a inversión social, reducir los riesgos al sector público y obtener beneficios derivados de la competitividad.

El proceso de privatización de empresas del sector eléctrico se ejerció mediante contratos *BOOT* (*Building, Own, Operate* y *Transfer*) y *BOOM* (*Build, Own, Operate* y *Maintain*), que aseguran la financiación privada, mediante el logro de propiedad, gestión y venta de energía. Se pretendió reducir la volatilidad de los precios, pero en *Colombia* ha presentado grandes dificultades, porque las tarifas cobradas a usuarios han resultado superiores al precio de equilibrio entre oferta y demanda registrado en operaciones de la bolsa de energía[643].

La actividad de energía eléctrica incluye diversos procesos o etapas: Generación[644], transmisión e interconexión[645], distribución[646] y comercialización[647] de electricidad. En especial, se revisarán los últimos dos procesos.

La enajenación de activos inició en 1996 con la privatización de varias plantas generadoras, las

640 LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. *EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO*. Contraloría General de la República, Bogotá, 2007. P. 2. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co].

641 Para 2006, con base en cifras oficiales de la *Superintendencia Financiera*, se comprueba que solo cinco entidades participaban con el 65% de los activos del sistema: *Bancolombia* (20%), *Banco de Bogotá* (15%), *Davivienda* (13%), *BBVA* (10%) y *Banco de Occidente* (7%). Nótese que todas ellas son de propiedad privada.

642 CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "*PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA*", Documento CONPES 2775 de abril 26 de 1995. DNP, Bogotá, 1995. Ver también: MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. *LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*. Dirección Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía de la Contraloría General de la República, Bogotá, 2002. Disponible en: [/www.contraloriagen.gov.co].

643 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). *PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001*. Documento Asesores 07/2001. CONFIS, Bogotá, julio 10 del 2001. [www.icesi.edu.co]. P. 2.

644 La actividad de generación consiste en "la producción de energía eléctrica mediante planta o unidad de generación vinculada al sistema interconectado y cuya capacidad instalada sea igual o superior a 20 MW (mega watts)". DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DIRECCIÓN INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL*. DNP, Bogotá, 1999. [www.dnp.gov.co].

645 La transmisión se realiza mediante el sistema de transmisión nacional (*STN*), que comprende líneas y subestaciones, con equipos asociados y transformadores con módulos de conexión, que operan a tensiones superiores o iguales a 220 kilovatios. Se conforma por dos subsistemas: *Costa Atlántica* (230 kilovatios) y centro del país (500 kilovatios). En el proceso de transmisión de energía en el *Caribe*, intervienen diferentes agentes, siendo la *Interconexión Eléctrica Nacional* (*ISA*) quien participa en mayor proporción. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL*. Id.

646 La distribución es la actividad de operación del sistemas de transmisión regionales (STR), conformada por líneas y subestaciones con equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 kilovatios. También, se incluyen sistemas de distribución locales (*SDL*), que corresponden a redes de distribución municipales o distritales. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA*. Id.

647 La comercialización comprende la compraventa de energía en el mercado mayorista con el propósito de venderla a otros comercializadores o a usuarios finales. El mercado está segmentado en mayorista y minorista. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA*. Id.

hidroeléctricas *Chivor* y *Betania* y las termoeléctricas *Termocartagena* y *Termotasajero*.

Durante 1997 y 1998 el proceso de transferencia al sector privado de empresas continuó, con la venta de las electrificadoras *Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá* (*EEB*) y *Empresa de Energía del Pacífico* (*EPSA*) y con la capitalización de la entidad transmisora *Corelca* (*Transelca*) y las distribuidoras *Electricosta* y *Electricaribe*.

La negociación de cinco empresas, *Termocartagena*, *Termotasajero*, *Chivor*, *Betania* y *EPSA* originaron al Estado recursos cercanos a 1.600 millones de dólares (había participación nacional, territorial y de algunos entes descentralizados de todos los ámbitos), frente a valoración inicial de 1.552 millones de dólares[648]. Todas fueron vendidas sobre el precio base, excepto *Termotasajero*.

Antes de 1998, en la *Costa Atlántica* la generación y transmisión estaba a cargo de *Corelca* y la distribución y comercialización era responsabilidad de las diferentes electrificadoras (*Electrificadoras* departamentales de *Atlántico*, *Bolívar*, *Cesar*, *Córdoba*, *Guajira*, *Magdalena* y *Sucre* y la municipal de *Magangué*), que disponían propiedad mayoritaria de la Nación. A partir de este período, la generación se le otorgó a *Gendelca*, la transmisión a *Transelca* y la distribución y comercialización a *Electrocosta* y *Electrocaribe*.

Las electrificadoras departamentales encargadas de distribuir y comercializar energía eléctrica en la *Costa Atlántica* "se caracterizaron por registrar altos grados de ineficiencia, ejemplo altos grados de pérdida de energía, que llegaron a ser superiores al 36%, mientras que en otras empresas del país, como *Empresas Públicas de Medellín*, este indicador se encontraba por debajo del 20%"[649].

En 1997, el grave deterioro financiero de las electrificadoras del *Caribe colombiano* condujo a cese de pagos y reiterados incumplimientos en obligaciones mercantiles, en especial, contraídos con la bolsa de energía. Por ello, el gobierno impulsó el saneamiento financiero, invirtiendo cerca de $308 millones de dólares. Así, la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* (*SSPD*) inició las respectivas investigaciones y adoptó procedimientos administrativos que indujeron a la toma de posesión de las empresas[650].

En 1998, el gobierno dispuso operación de respaldo a los compromisos adquiridos por las electrificadoras y emitió títulos de deuda por 148 millones de dólares con el propósito de sanear su situación financiera. Los resultados obtenidos distaron de los esperados y el 18 de marzo de 1998 la *SSPD* ordenó la toma de posesión con fines de liquidar negocios, bienes y haberes de las electrificadoras de *Sucre*, *Bolívar* y *Cesar*. Después, actuó en forma análoga con las electrificadoras de *Córdoba*, *Atlántico*, *Magdalena*, *Guajira* y *Magangué*.

Frente a la dificultad de solucionar las causas que originaron la posesión, el gobierno nacional reestructuró y capitalizó las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía de la *Costa Atlántica*, con objeto de asegurar satisfactoria prestación del servicio e incidir para reducir su tendencia deficitaria[651]. Sobre el particular se refirió la *Resolución No. 83 del 14 de julio de 1998* emitida por la *Comisión Reguladora de Energía y Gas*.

El 4 de agosto de 1998 mediante escritura pública se celebraron contratos para traspaso de activos y pasivos de las electrificadoras intervenidas con el fin de ejercer sus liquidaciones. Estos contratos incluyeron traspasos de bienes y haberes que estaban en las instalaciones de las electrificadoras al momento de celebrar el contrato (modalidad puerta cerrada), inmuebles (incluidos accesorios,

648 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). *PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001. DOCUMENTO ASESORES 07/2001*. CONFIS, Bogotá, 2001. Disponible: [www.icesi.edu.co]. P. 2.

649 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). *PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001*. Documento Asesores 07/2001. DNP, Bogotá, 2001. [www.icesi.edu.co]. P. 2.

650 Ver: MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA, AURA MARÍA MEJÍA. "*LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 2000. MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. "*PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Dirección Estudios Sectoriales de Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002. [/www.contraloriagen.gov.co].

651 CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "*PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y CAPITALIZACIÓN DE CORELCA Y LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA ATLÁNTICA". Documento CONPES 3013 de 1998*. DNP, Bogotá, 1995.

anexidades, dependencias, mejoras, servidumbres y edificaciones que los afectaban) y pasivos, incluso laborales (derivados de suscripción del convenio de sustitución patronal), que fueron descritos en anexos de las escrituras. El parque automotor fue excluido de la transferencia de activos. Los almacenes, aunque se vendieron, tuvieron tratamiento diferencial y se excluyeron del valor inicial de transacción[652]. La *Contraloría General de la República* precisó: "Para febrero de 1999 se habían expedido todos los actos administrativos bajo los cuales la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de las ocho electrificadoras se haría con fines de liquidación. A partir de ese momento, comienza etapa de liquidación de las antiguas empresas eléctricas, en la cual se busca cubrir las obligaciones contraídas con terceros, para posteriormente ser entregadas a sus accionistas con los activos restantes"[653].

El gobierno nacional programó la emisión de acciones para ser colocada en inversores privados, por el equivalente al 65% del patrimonio de *Transelca*, *Electricaribe* y *Electricosta* y 85% de *Gendelca*. *Transelca* fue adquirida por *ISA* por 185 millones de dólares. Las inversiones ascendieron a $1.035 millones de dólares en *Electricaribe* y *Electrocosta*. *Corelca* continuó siendo propiedad del Estado, dedicada solo a la generación. En esencia, con el producto de estos recursos se atendieron pasivos contingentes (laborales, comerciales, financieros, judiciales, etc.), que ascendían a más de $680 millardos antes de la capitalización[654].

En el devenir histórico, al principio, se propuso privatizar *Corelca*, generador de energía para el *Caribe colombiano*, que sólo originaba el 3% de la capacidad instalada nacional, a través de sus plantas de *Las Flores y TEBSA*[655]. Así, se convocó a la banca de inversión, confiando la asistencia del *BID* y *PNUD*. Sin embargo, la *FEN*, responsable del proyecto, al precalificar a los oferentes, incluyó a las electrificadoras de la región y se modificaron los términos de selección del oferente.

Dentro de ese marco, se constituyeron dos noveles empresas distribuidoras y comercializadoras, que asumieron activos, pasivos y sustitución patronal de las entidades en liquidación:

- *Electrocaribe Sociedad Anónima Empresa de Servicios Públicos SAESP,* que recibió propiedades, deudas y empleados de las electrificadoras de *Atlántico*, *Magdalena*, *Cesar* y *Guajira*.
- *Electrocosta Sociedad Anónima Empresa de Servicios Públicos SAESP*, que absorbió bienes, pasivos y asalariados de las electrificadoras de *Sucre*, *Bolívar*, *Córdoba* y *Magangué*.

En 2003 con participación de los *Ministerios de Hacienda y Crédito Público* y *Minas y Energía* las electrificadoras de *Atlántico*, *Sucre*, *Córdoba* y *Guajira* efectuaron entrega a los nuevos dueños de sus activos por $149,6 millardos y pasivos contingentes representados en procesos judiciales por $306,4 millardos (laborales, civiles, extracontractuales, administrativos, de servidumbres, entre otros).

Durante la gestión del proceso de liquidación, 1999 a 2003, se causaron ingresos por $286.8 millardos y gastos por $363.9 millardos[656]. La relación gastos sobre ingresos precisó condiciones bastantes onerosas para la Nación en el proceso de liquidación. Estos indicadores acorde con las electrificadoras para el período 1999 a 2003 fueron: 2.13 para *Magangué*, 1.55 para *Magdalena*, 1.43 para ***Córdoba***, 1.42 para *Atlántico*, 1.17 para *Cesar*, 1.10 para *Sucre*, 1.03 para *Bolívar* y 0.61 para *Guajira*. El promedio para el total representó 1.27. Lo que indica que debió ejercerse mayores erogaciones (de $1.27) por cada peso recuperado, originando efectos nocivos para las finanzas estatales[657]. Se ha percibido deficiente proceso

652 MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. *LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA.* Dirección Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía de la CGR, Bogotá, 2002. Disponible: [/www.contraloriagen.gov.co]. MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA, AURA MARÍA MEJÍA. "*LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 2000.

653 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *PANORAMA GENERAL DE LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN* en *COLECCIÓN ANÁLISIS SECTORIAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS.* Informe 12. CGR, Bogotá, 2005. P. 55.

654 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). *PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001. Documento Asesores 07/2001*. CONFIS, Bogotá, 2001. Disponible: [www.icesi.edu.co]. P. 4.

655 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DIRECCIÓN INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL*. DNP, Bogotá, 1999. Disponible en: [www.dnp.gov.co].

656 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *PANORAMA GENERAL DE LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN* en *COLECCIÓN ANÁLISIS SECTORIAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS.* INFORME 12. CGR, Bogotá, 2005. P. 55.

657 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *PANORAMA GENERAL DE LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN* en *COLECCIÓN*

de planificación, que se evidencia en defectuosa ejecución y evaluación presupuestal.

Las electrificadoras de *Bolívar*[658], *Cesar*[659], *Magdalena*[660] y *Maganguè*[661] se demoraron en liquidar, sus activos se encontraban representados en acciones de *Electrocaribe*, *Electrocosta* y *FEN*, cartera, bienes raíces, pasivos a favor e inventarios.

Electrocaribe y *Electrocosta* fueron adquiridas por *Houston Industries* y *Electricidad de Caracas* por 1.035 millones de dólares.

De las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía en el ámbito nacional, *Electrocaribe* participaba con el 8.85% en el mercado (632.111 usuarios residenciales) y *Electrocosta* con el 7.28% (519.867 usuarios residenciales), solo siendo superadas por *Codensa* que presta el servicio en *Bogotá* (21.5%) y *Empresas Públicas de Medellín* (10.67%) del total de 32 empresas (7.141.642 usuarios residenciales)[662].

Igualmente, se conformó la empresa de transmisión *Transelca*, a partir de la desintegración vertical de *Corelca*, que posteriormente fue capitalizada, y adquirió el 13.75% de su red de transmisión (230 kilovatios). *Transelca* fue comprada, a su vez, por *ISA* por 185 millones de dólares[663].

El proceso se procuró trasladar las operaciones de generación, transmisión, interconexión, distribución y comercialización de energía al capital privado. En cambio, al Estado reservó el ejercicio de la supervisión, para evitar situaciones de abuso por posición dominante (política antimonopolio, *anti-trust*), propulsar el fomento de la actividad, impulsar la competitividad, separar los diferentes procesos de la cadena productiva y mercantil de energía, determinar tarifas y precios reales, generar equidad mediante subsidios directos y cruzados y atraer a la inversión nacional e internacional.

El sistema de *subsidio cruzado* opera fundamentalmente sobre la vivienda, y fue instituido por la *Ley 812 de 2003*, que estableció beneficios del 50% para el 'estrato 1', del 40% para el 'estrato 2' y del 15% para el 'estrato 3', la cifra aplicada es posible aumentar en cada anualidad por el *IPC* como máximo para los tres casos. A su vez, el 'estrato 4' le corresponde pagar el costo unitario, que implica no disponer de subsidio y tampoco sufragar a favor de otros. Mientras, los 'estratos 5 y 6' deben contribuir con el 20% del costo para subsidiar a los estratos más bajos de la sociedad. Este esquema procura objetivos de equidad en la distribución del ingreso[664].

Según *Unión Fenosa de Colombia* el negocio de la electricidad mueve en el país cerca de 1,6 billones de dólares por año. En *Colombia* existen 42 empresas de generación que aseguran precios libres en condiciones de competencias; 11 entidades encargadas de la transmisión en entorno de competencia en la expansión y monopolio en la actividad, que aseguran libre acceso y regulación en cargos; 32 firmas distribuidoras en circunstancias de monopolio en la actividad y libre acceso a redes, con cargos regulados, y 60 compañías comercializadoras en estado de competencia y mercado regulado por la *Comisión de Regulación de Energía y Gas* (*CREG*)[665].

ANÁLISIS SECTORIAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Id. P. 56.

658 11 prórrogas, la última se efectuó mediante *Resolución 2979 del 27 de octubre del 2004* proferida por la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.

659 *9 prórrogas, la última se efectuó mediante Resolución 2976 del 27 de octubre del 2004* emitida por la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.

660 *9 prórrogas, la última se efectuó mediante Resolución 2977 del 27 de octubre del 2004* generada por la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.

661 10 prórrogas, la última se efectuó mediante *Resolución 2978 del 27 de octubre del 2004* proferida por la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.

662 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DIRECCIÓN INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL*. Bogotá diciembre de 1999. [www.dnp.gov.co].

663 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DIRECCIÓN INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA. *INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL*. DNP, Bogotá diciembre de 1999. [www.dnp.gov.co].

664 "*ENERGÍA PARA TODOS EN LA COSTA ATLÁNTICA*". Disponible en: [www.iadb.org].

665 *"ENERGÍA PARA TODOS EN LA COSTA ATLÁNTICA*". Disponible en: [www.iadb.org].

3.2 PROBLEMAS DE GESTIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (SSPD)

La liquidación de las electrificadoras del *Caribe Atlántica* subsistió alrededor de cinco años. El gobierno nacional urgió liquidarlas antes de finalizar el 2003, procedimiento que se había iniciado en 1998[666]. Fue proceso complejo, que se efectuó en etapas, las primeras electrificadoras liquidadas fueron *Sucre* y *Guajira*; luego, *Córdoba* y *Atlántico* y, por último, *Magdalena*, *Cesar*, *Bolívar* y *Magangué*.

En el momento de la intervención, la *SSPD* no disponía procedimientos internos que facilitaran la toma de posesión de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Aún persisten inconvenientes relativos a insuficiencia en control y vigilancia de las empresas, al no disponer registro nacional de operadores y no constituir encargos fiduciarios para atender la administración temporal. Asimismo, subsisten deficiencias en la planificación[667].

Con el exclusivo propósito de tomar posesión de las empresas, la *SSPD* contrató más de 80 funcionarios. No obstante, el proceso de selección no fue homogéneo y los perfiles y criterios empleados no observaron las exigencias de las labores que se pretendían ejercer. Se vincularon ingenieros de alimentos, ingenieros químicos, comunicadores sociales, entre otros profesionales de diversas disciplinas que no correspondían a la especialidad requerida para ejercer el proceso de liquidación, además se contrataron tecnólogos y auxiliares administrativos. La *CGR* en el proceso auditor detectó equívocos y desatinos[668].

En el desempeño de los funcionarios contratados, se detectó desidia, en lo relativo a la gestión de la información financiera. Así, ha debido recurrirse a personal externo para depurar contabilidad y archivos, conciliar cuentas, definir equipos, entre otras acciones, con participación activa de los propietarios de *Electrocosta* y *Electricaribe*. Los procesos dispuestos para *privatizar* las electrificadoras del *Caribe* han sido errados.

Por deficiencias en la planificación del proceso de transferencia, no se previó la inclusión de período de transición, que sirviera para armonizar la cesión de actividades de la *SSPD* a los nuevos propietarios y facilitara la gestión de las nuevas firmas. La situación de las electrificadoras en el momento de la transferencia no era adecuada para garantizar la prestación del servicio, generando grandes obstáculos. La *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* administró de forma provisional los recursos privados hasta cuando los compradores recibieron las empresas.

La enajenación se ejerció mediante modalidad 'puertas adentro', que implica que los activos disponibles en las instalaciones de las electrificadoras se cederían a las nuevas compañías. No hubo previsión sobre requerimientos para la liquidación, generándose carencia de útiles y equipos esenciales para ejercer este proceso, que condujo a las empresas en liquidación efectuar erogaciones para cumplir sus funciones. El avalúo de las empresas vendidas se efectuó mediante metodología de mercado potencial de energía y no con base en valor de los activos, originándose distorsiones y pérdidas.

Sin embargo, en la escritura de compra-venta se estipuló que los elementos en almacén serían de propiedad de las empresas en liquidación, que implica que las nuevas entidades solo comprarían los objetos útiles para prestar el servicio, excluyéndose muchos de ellos. Además, se generaron conflictos en su valoración, que requirió contratar peritos especializados para su apreciación.

La banca de inversión contratada no depuró la información, originando incoherencias, como: No cesión de contratos, no inclusión de activos en la negociación, incertidumbre sobre la propiedad de algunos inmuebles, entre otros aspectos. Con el fin de hacer atractiva la transacción, la banca de inversión no incluyó en la transacción el parque automotor, por considerarlo obsoleto y para incentivar su renovación

666 "*ANTES DE DICIEMBRE QUEDARÁN LIQUIDADAS TODAS LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Disponible en: [www.presidencia.gov.co].

667 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.* Contraloría Delegada del Sector Social, Bogotá, 2004.

668 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.* Id. MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA, AURA MARÍA MEJÍA. "*LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Op cit.

en los nuevos propietarios. No obstante, *Electrocosta* y *Electricaribe* alquilaron vehículos en buen estado de las empresas en liquidación. Así, para estas se generaron costos en mantenimiento, depreciación, pólizas de seguros, impuestos, etc.[669].

3.3 REFORMAS INSTITUCIONALES AL SECTOR ELÉCTRICO

El *capítulo V del Título XII* de la *Carta Política* erigida en 1991 se refirió a la finalidad social del Estado para asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales para los habitantes del territorio nacional. Entre otros aspectos dispuso:

- Estimó como objetivos: Lograr el bienestar social y auspiciar la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Instituyó la existencia de ley o estatuto orgánico, para establecer competencias, responsabilidades, cobertura, calidad, financiación, derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, entre otras consideraciones.
- Se otorgó a los municipios la responsabilidad de asegurar la prestación del servicio.
- Determinó que podrán ser suministrados por el Estado, comunidades organizadas o particulares.
- Instauró que el Estado es responsable de la regulación, supervisión y vigilancia, para ello dispuso la presencia de la *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*.
- La facultad para fijar las políticas fueron concedidas al presidente de la república.
- Estipuló que el régimen de tarifas debe consultar criterios de costos, solidaridad y redistribución de los ingresos.
- Facultó al Estado para otorgar subsidios a la población de bajos ingresos.

Durante el gobierno de *César Gaviria Trujillo* el país vivió la mayor crisis energética padecida en la historia de *Colombia*. Lo que evidenció deficiencias en planificación, incoherencia en políticas y defectuosa reacción frente a emergencias. Sobre este despropósito suceso el *Banco de la republica* manifestó: "Tras larga temporada de sequía y con sus embalses casi desocupados, el país entró en *crisis energética. César Gaviria* ordenó el racionamiento de energía por 9 horas diarias. Para facilitar la vida en la oscuridad y ganar horas de sol, el país cambió de hora. La medida conocida como "hora Gaviria" dio pie para múltiples caricaturas y fotos que ilustraron la vida de un país en vela, conocida como apagón de *Gaviria"*[670].

En medio del desconcierto nacional, se consideró que la verdadera causa de las vicisitudes fue la improvisación, el desatino y la corrupción. Entre múltiples críticas surgidas, se resalta la siguiente: "El famoso apagón eléctrico del noventa por la crisis del sector energético durante el gobierno de *César Gaviria Trujillo*, todavía siguen sueltos los responsables del apagón de 1992, duró trece meses (de 2 de marzo de 1992 a 1 de abril de 1993); después aparecieron los torcidos negocios en la generación de energía, donde los que venden regulan precios, incrementan tarifas, crean hidroeléctricas no rentables que cuestan mucho dinero y desperdician mucha energía, afirmación que se entiende mejor si tiene en cuenta que antes del apagón el nivel de pérdidas del sistema eléctrico colombiano era muy alto (19.9%), y se tiene que en lugar de disminuir se incrementó (29%). En términos prácticos, los 1000 megavatios que genera la hidroeléctrica del *Guavio* costó más de 2.700 millones de dólares y causó 290 muertes, se pierden al menos 290 megavatios"[671].

El *CONFIS* interpretó esta crisis energética de la siguiente forma: "Entre 1982 y 1993 el país se vio

669 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.* Contraloría Delegada del Sector Social, Bogotá, 2004.

670 "*SIN AGUA Y SIN LUZ: LOS RACIONAMIENTOS DE LA ERA GAVIRIA*" [*www.banrepcultural.org*].

671 [*http://criticoncolombia.co.tripod.com*].

afectado por dos racionamientos de energía a nivel nacional, el último de los cuales duró poco más de un año y tuvo alto costo económico. Entre las razones más importantes que se señalaron como causas de dichos racionamientos, estaban los problemas que presentaba el modelo eléctrico nacional con planes de expansión deficientes, mala administración y ausencia de marcos bien definidos de regulación. Adicionalmente, se señalaba manejo político de algunas empresas, corrupción y continuas capitalizaciones a las diferentes empresas del sector. Estos inconvenientes llevaron al gobierno del entonces presidente *Cesar Gaviria* a decidirse a vender parte de su participación en el negocio, en busca de aumentar la eficiencia del sector y evitar así futuros racionamientos"[672].

El gobierno de *Gaviria* expidió el *Decreto 700 de 1992*, que adoptó medidas en materia de contratación, endeudamiento, presupuesto y reestructuración de las entidades del sector eléctrico y otras disposiciones, con el fin de conjurar la crisis en el servicio público de energía eléctrica e impedir la extensión de sus efectos, abriendo las puertas para generar energía por parte de inversionistas privados. Se convirtió en foco de corrupción. Dio cabida a acuerdos de compra de energía, *power purchase agreement* (*PPA,* acuerdo de compra de energía), consistente que el inversionista construye planta de generación térmica o electrificadora y la Nación garantizan pagarle a mediano o largo plazo por el derecho potencial de adquirir la energía, no obstante las plantas permanezcan cerradas y no generen kilovatios, lo que es ampliamente oneroso. Por ejemplo, *Corelca* desembolsa 25.000 millones de pesos mensuales por *PPA* de *Termoflores* y *Tebsa*; *Emcali* debe pagar 4 millones de dólares mensuales por disponer las reservas de *Termoemcali* y pagarle facturas anuales por 15 millones de dólares por concepto de gas, y, en general, todas las electrificadoras incurren en contratos arbitrarios[673].

Como respuesta a la crisis, se sancionó la *Ley 143 de 1994*, conocida como '*Ley Eléctrica*', que estableció el régimen para generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, y se pretendió asegurar mayores grados de eficiencia, eficacia, economía y competitividad en esta esencial actividad. Entre otras novedades, se destacan:

- Creó la *Comisión de Regulación de Energía y Gas* (*CREG*), con el fin de ejercer la regulación.
- Instauró la *Bolsa de Energía*, con el propósito de fomentar la comercialización y la competencia.
- Segmentó los procesos de la actividad eléctrica: Generación, transmisión, interconexión, distribución y comercialización.
- Otorgó al *Ministerio de Minas y Energía* las funciones de regular, planear, coordinar y efectuar seguimiento a las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad.
- Dispuso que en ejercicio del proceso de regulación, el Estado debe fomentar la competitividad y la eficiencia, evitar abusos por posición dominante o competencia desleal (políticas *anti-trust*), supervisar eventuales situaciones de monopolio natural que podrían presentarse, propugnar porque los ciudadanos logren sus derechos y cumplan sus deberes, defender y preservar el medio ambiente y los recursos naturales, coadyuvar al cubrimiento total en el territorio nacional, asignar recursos esenciales para otorgar los subsidios establecidos legalmente, entre otras acciones.
- Determinó tarifas acorde con los costos incurridos en los diferentes procesos.
- Reglamentó los subsidios cruzados que se otorgan a los estratos de vivienda de menores ingresos.
- Impulsó la atracción del capital privado para impulsar diversas actividades[674].

La *Ley 142 de 1994*, denominada "*Ley de Servicios Públicos*", consagró marco jurídico para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo entre ellos la energía eléctrica. Estableció la creación

672 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). "*PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001*". *DOCUMENTO ASESORES 07/2001*, Bogotá, 2001. Pp. 1, s. [www.icesi.edu.co].

673 [*http://criticoncolombia.co.tripod.com*].

674 Según el *Departamento Nacional de Planeación*, para 1999 el capital particular o privado participaba con el 61.39% del total en la generación de energía. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA. *SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL*. DNP, Bogotá, diciembre de 1999.

de la *Comisión de Regulación de Energía y Gas* y la *Superintendencia de Servicios Públicos*, como entes reguladores de esta actividad. Determinó que la distribución de energía es servicio público domiciliario y su generación, transmisión y comercialización son actividades complementarias. Precisó que las empresas de servicios públicos son firmas oferentes y suministradoras de servicios públicos domiciliarios, que además podrían ejercer actividades complementarias. Estas empresas deben constituirse como sociedades por acciones o empresas industriales y comerciales del Estado y están sujetas al régimen tributario nacional. Las empresas de generación podrían acceder a exención de impuestos, si no distribuyen dividendos.

La *Ley 142 de 1994* definió los siguientes principios en la prestación de servicios públicos:

- *Eficiencia*: Adecuada asignación y utilización de los recursos disponibles, para garantizar la prestación del servicio de manera satisfactoria y al menor costo (*principio de economía*).
- *Calidad*: Cumplimiento de los requisitos técnicos en la prestación del servicio.
- *Adaptabilidad*: Incorporación de tecnología adecuada para obtener mayor calidad y eficiencia en la prestación del servicio.
- *Continuidad*: Prestación del servicio sin interrupciones, al menos con justificación.
- *Neutralidad*: Tratamiento imparcial a los usuarios. Análogo servicios a todos.
- *Solidaridad*: Régimen de tarifas que asegure que los usuarios de mayores ingresos cooperen con los de menores ingresos, *subsidio cruzado*.
- *Equidad*: Cobertura adecuada y no discriminatoria del servicio para todas las personas, regiones y sectores. Se impulsan tarifas diferenciales, que permiten que los grupos económicos paguen más a medida que aumente su capacidad de pago y acorde con el uso económico.

La *Ley 123 de 1995* otorgó exenciones del impuesto a la renta y complementarios por período hasta de 20 años a las empresas generadoras creadas después de la promulgación de la norma, siempre y cuando su propósito básico sea generar electricidad a carbón y aseguren el cumplimiento de requisitos ambientales.

La *Ley 1506 de 2012* precisó disposiciones dirigidas a suscriptores y usuarios de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible por redes, acueducto, alcantarillado y aseo, localizados en municipios y distritos reportados oficialmente por la *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*, en el *Sistema Nacional para Prevención y Atención de Desastre*, como afectados o damnificados por situación de desastre declarada por el Gobierno Nacional. Otorgó subsidio excepcional y otros beneficios a los afectados por calamidades.

Igualmente, la *Comisión de Regulación de Energía y Gas* (*CREG*), acorde con su función reguladora, ha emitido variadas normas con el fin de asegurar adecuada prestación del servicio de energía eléctrica, se resaltan: *Resolución No. 070 de 1998* (reglamentó la distribución de energía eléctrica), *Resolución CREG No. 119 de 2007* (formuló tarifas para comercializar el mercado regulado de energía eléctrica) y *Resolución CREG No. 097 de 2008* (estipuló cargos para el uso de sistemas de transmisión regional y distribución local).

3.4 ORGANISMOS RECTORES

Mediante las *Leyes 142 y 143 de 1994*, entre otras normas específicas que se citarán adelante, se establecieron y organizaron las autoridades encargadas de generar las políticas públicas en la actividad de energía eléctrica y se crearon instancias para fomentar estas operaciones.

Se otorgó al *Ministerio de Minas y Energía*[675] el carácter de órgano máximo para definir políticas y

675 Ver: [www.minminas.gov.co].

supervisar los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía.

La *Unidad Administrativa Especial de Planeación Minero-Energética*[676] fue constituida como ente técnico, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal, adscrita al *Ministerio de Minas y Energía*, y con las funciones de "orientar, con información útil para el diseño de políticas y la toma de decisiones, a los agentes públicos y privados involucrados en garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos no renovables y el adecuado y eficiente abastecimiento de la demanda de minerales y energía"[677].

Se atribuyó a la *Comisión de Regulación de Energía y Gas* (*CREG*)[678] funciones de supervisión, encaminadas a asegurar competitividad y libre acceso, fomentar la oferta de energía, definir condiciones para prestar los servicios de energía eléctrica y gas combustible, elaborar normas relativas a la regulación, precisar métodos para fijar tarifas aplicables a usuarios regulados y finales, establecer reglamento de operación, entre otros propósitos.

La *Superintendencia de Servicios Públicos*[679] tiene objetivos de ejercer control, supervisión e inspección a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, incluidas las de energía y gas, e impulsar la participación ciudadana en la gestión de vigilar la prestación de dichos servicios, conformando comités de desarrollo y control social. Dispone autonomía administrativa, presupuestal y técnica y atribuciones para sancionar empresas que incurran en anomalías.

La *Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible* (*DIES*) del *Departamento Nacional de Planeación* (*DNP*)[680] dirige, interviene y fomenta la formulación, seguimiento, control y evaluación de ejecutorias de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión, en armonía y coordinación con los organismos del sector. La *DIES* apoya al *DNP* en las acciones requeridas para promover con las entidades pertinentes los sectores de minas, hidrocarburos y energía, vías y transporte y telecomunicaciones.

La *Financiera de Desarrollo Nacional* (*FDN*)[681] se encarga de proporcionar asistencia financiera y crediticia a empresas orientadas a la infraestructura, incluso del sector energético. Fue organizada como sociedad de economía mixta del orden nacional, vinculada al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Reemplazó a la *Financiera Energética Nacional* (*FEN*)[682].

Como escenario importante para la comercialización, se creó la *bolsa de energía*, para impulsar el proceso de negociación, al confrontar oferta y demanda de energía eléctrica a nivel mayorista, mediante la concurrencia de generadores, transmisores, distribuidores y comercializadores para vender y comprar en el corto plazo. De esta forma, se pretende que los precios se establezcan acorde con rangos dependiendo de las horas de generación y se evite la volatilidad de los precios, estableciendo mecanismo de estabilidad, denominado cargo por capacidad.

---

676 Creada mediante *Decreto 2119 de 1992*. Luego, reglada y reglamentada por las *Leyes 142 y 143 de 1994* y el *Decreto 28 de 1995*. Otras normas que rigen a la entidad son: *Decreto 1683 de 1997, Ley 489 de 1998, Decreto 255 de 2004, Decreto 256 de 2004.* Ver: [www.upme.gov.co].

677 *¿QUIÉN ES EL ENTE REGULADOR*? [www.fen.gov.co]. Ver también: www.upme.gov.co].

678 Creada a través de las *Leyes 142 y 143 de 1994*. Otras disposiciones legales que delinean a la entidad son: *Decreto 1524 de 1994, Decreto 2253 de 1994, Decreto 4130 de 2011, Decreto 1260 de 2013.* Ver: [www.creg.gov.co].

679 Creada mediante *Ley 142 de 1994*, acorde con lo dispuesto en el *capítulo V* del *Título XII de la Carta Política*. Otras disposiciones que reglan a la entidad son: *Ley 1474 de 2011, Ley 1454 de 2011, Ley 1625 de 2013, Ley 1715 de 2014*, entre otras normas*.* Ver: [www.superservicios.gov.co].

680 Algunas normas que la rigen son: *Ley 489 de 1998, Decreto 3517 de 2009*, *Decreto 1832 de 2012, Decreto 1163 de 2013*. Ver: [www.dnp.gov.co]. *¿QUIÉN ES EL ENTE REGULADOR*? [www.fen.gov.co].

681 Mediante *Decreto 4174 de 2011* se modificó la razón social de la *Financiera Eléctrica Nacional S. A.* (*FEN*) por *Financiera de Desarrollo Nacional S. A.* (*FDN*) y ejerció importantes cambios en sus funciones, con base en facultades otorgadas por la *Ley 1444 de 2011*. Se protocolizó la reforma de sus estatutos con la *Escritura 1182 del 7 de octubre de 2013*. Capital autorizado de $630 millardos (6.3 millones de acciones) y capital suscrito y pagado de $254.535.2 millones (2.545.352 acciones). También, *Ley 1682 de 2013*. Ver: [www.fdn.com.co/].

682 La *Ley 11 de 1982* creó la *Financiera Eléctrica Nacional S. A.* (*FEN*), luego denominada *Financiera Energética Nacional S. A.* (*FEN*). Otras normas importantes son: *Ley 25 de 1990, Decreto 663 de 1993, Decreto 1860 de 1990*. La Nación es propietaria del 95.36% de participación en su capital social y las demás accionistas pertenecen a empresas del sector energético nacional. Ver: [http://www.fdn.com.co/].

3.5 ELECTRIFICADORA DEL CARIBE (ELECTRICARIBE) Y ELECTRIFICADORA DE LA COSTA (ELECTRICOSTA)[683]

En consideración que la *Constitución Política* erigida en 1991 otorgó posibilidades a los particulares para participar en la prestación de servicios públicos domiciliarios, el Gobierno Nacional impulsó la expedición de las *Leyes 142* y *143 de 1994*, que ejercieron giro substancial al esquema de servicios públicos domiciliarios. Se convirtió en novedoso régimen que propendía focalizar la acción estatal en asuntos netamente públicos, como: Planificar, inspeccionar, regular, evaluar y supervisar los servicios, confiriendo al sector privado gestiones emprendedoras.

Como se abordó, en 1992, durante el gobierno de *César Gaviria*, surgió y se consolidó la crisis eléctrica, que desató restricciones y racionamientos de energía eléctrica, evidenciando dificultades estructurales administrativas, técnicas y financieras. Esto obligó al Gobierno Nacional a ejercer tácticas, impulsando mercado competitivo en la generación de energía, mediante la atracción de inversionistas privados y propulsando la consolidación de la red de transmisión nacional.

El entorno se volvió más crítico con el advenimiento del fenómeno del niño en el verano de 1997, que disparó los precios de la electricidad en la bolsa de energía. Escenario donde las electrificadoras públicas del *Caribe* adquirían su energía. La *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* decidió la intervención y toma de posesión de los negocios y bienes de las electrificadoras públicas del *Caribe* en marzo de 1998, frente a sus problemas financieros y la omisión de consumar sus obligaciones. Además, el Gobierno Nacional decidió restaurar y capitalizar al sector. El diagnóstico elaborado en la época estipuló que la capitalización de las electrificadoras existentes no era recomendable, motivado por la desconfianza en la información disponible y a su crítica situación. Así, suscitó la creación de cinco empresas, se resaltan *Electricaribe* y *Electricosta* para ejercer actividades de distribución y comercialización.

La *Electrificadora de la Costa* (*Electricosta*) asumió las actividades que atendían las electrificadoras de *Sucre*, *Bolívar*, *Córdoba* y *Magangué*. La *Electrificadora del Caribe* (*Electricaribe*) ejerció la distribución y comercialización de energía eléctrica en los departamentos de *Atlántico*, *Magdalena*, *Cesar* y *Guajira*. Ambas empresas se constituyeron en 1998. La participación accionaria del Estado ha venido disminuyendo porcentualmente de manera progresiva en las dos empresas, debido a capitalizaciones exclusivas efectuadas por el socio privado mayoritario *Caribe Energy Holding* (*Houston Industries* y *Electricidad de Caracas*). En 1998 la Nación disponía el 33% del patrimonio de *Electricosta*, que fue reduciendo paulatinamente hasta colocarse en 27.96% en el 2000. La situación fue análoga para *Electricaribe*, que en el mismo período redujo su participación de 31.82% a 26.77%[684].

En agosto de 1998, *Electricaribe* y *Electricosta* fueron capitalizadas en 65% por el consorcio conformado entre *Houston Industries* y *Electricidad de Caracas*, recibieron transferencias de activos y algunos pasivos y se sustituyeron trabajadores y pensionados de las anteriores electrificadoras públicas del *Caribe*. El 35% restante quedó en manos de las anteriores electrificadoras y *Corelca*[685].

Algunos funcionarios de las antiguas electrificadoras fueron absorbidos por *Electricosta* y *Electricaribe*[686]. Las nuevas empresas han ejercido esfuerzos ingentes para reducir la planta de personal, con el propósito de reducir costos operativos. Por ello, algunos antiguos trabajadores interpusieron acción de tutela contra estas entidades, alegando derecho al trabajo. Demandas que fueron atendidas en última instancia por la *Corte Constitucional*. Se destaca la *Sentencia T-540 del 2000*, que observó: "Proceden las acciones instauradas por los actores, independiente que se haya producido proceso de fusión por absorción de las antiguas empresas de electrificación de la *Costa Atlántica*, a nueva sociedad comercial de energía eléctrica, ello en razón a que se dan los presupuestos indicados en el *artículo 86* de la *Constitución Política*. Las empresas que prestan servicios públicos, energía en este caso, cualquiera sea su naturaleza,

683 "*HISTORIA*" [www.electricaribe.com/]. "*ENERGÍA PARA TODOS EN LA COSTA ATLÁNTICA*" [www.iadb.org].

684 MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. *LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA.* Dirección Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía de la Contraloría General de la República, Bogotá, 2002. Disponible en: [www.contraloriagen.gov.co].

685 "*HISTORIA*" [www.electricaribe.com/].

686 *ANTES DE DICIEMBRE QUEDARÁN LIQUIDADAS TODAS LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*. [www.presidencia.gov.co].

privada, mixta o pública, están sujetas, en razón de su actividad, a precisas reglas de orden constitucional y legal que aseguran la protección de los derechos de sus trabajadores y, contra ellas, cabe acción de tutela, no solamente por el tipo de gestión que las mismas cumplen, sino en virtud de la específica relación de subordinación que se establece"[687].

Las empresas no avanzaron y debieron ser vendidas a *Unión Fenosa*, empresa con gran solidez económica e importante capacidad técnica y operativa, que asumió el control de las compañías en noviembre del año 2000.

En sus primeros años *Electricosta* y *Electricaribe* presentaron resultados financieros negativos, relacionados con pérdidas o beneficios mínimos en sus actividades operacionales, que es entendido por las altas inversiones que han debido incurrir. Así, sus costos superaban a sus ingresos[688].

Los indicadores de liquidez (activo corriente / pasivo a corto plazo), endeudamiento (pasivo total / activo total), eficiencia (rotación de cuentas por cobrar y rotación de cuentas por pagar) y rentabilidad (beneficios / ventas y ganancias / patrimonio) permiten visualizar la difícil situación financiera y operativa que registraban las dos entidades[689].

Para *Electricosta* se comportaron de la siguiente forma para el 2000[690]:

- Liquidez de 0.4, que significa que en el corto plazo la empresa solo dispone de 4 centavos para atender cada $1 de deuda con plazo inferior a un año.
- Endeudamiento del 59.4%, que significa que del total de activos se adeuda dicho porcentaje.
- Las cuentas por cobrar demoran 156 días para redimirse.
- Las cuentas por pagar se cancelan en promedio en 69 días.
- La rentabilidad de las ventas fue negativa en $50.3 por cada $100 y la rentabilidad sobre el patrimonio fue negativa en $29.4 por cada $100.
- La cartera vencida (más de 90 días) en relación con activos financieros alcanzó 69.6% y la de difícil cobro 50.6%.

La situación de *Electricaribe* no difería de la anterior. Para el 2000 se registraron los siguientes índices[691]:

- Liquidez fue de 0.4.
- Endeudamiento de 57.2%.
- Cuentas por pagar se situaron en 810 días.
- Cuentas por cobrar se incrementaron en 150%.
- Cartera vencida con respecto de los activos financieros alcanzó 78.5% y difícil cobro de 60.6%.

De los resultados descritos, se concluyó que urgía adoptar medidas para revertir las tendencias observadas. La situación financiera de *Electricosta* y *Electricaribe* reflejaba gran deterioro en el período 1998 a 2000,

687 *Corte Constitucional. Sentencia T-540/00* de 2000. Sala séptima (revisión). Magistrados: *Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa, Álvaro Tafur Galvis* y *Martha V. Sáchica de Moncaleano.*

688 MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. *LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA.* Op cit. MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA, AURA MARÍA MEJÍA. "*LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Op cit.

689 MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. *LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA* Id. MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA, AURA MARÍA MEJÍA. "*LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Id.

690 MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. *LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA* Id. MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA, AURA MARÍA MEJÍA. "*LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Id.

691 MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. *LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA* Id. MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA, AURA MARÍA MEJÍA. "*LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA*". Id.

evidenciando preocupante crisis. El hecho de haber pasado al sector privado no mejoró sus condiciones financieras.

La problemática del sector eléctrico no es sencilla e involucra distintos componentes. Dificultades de electrificadoras, como *Electricosta*, afectadas por voladuras de torres, pérdidas de energía en la distribución, que distancian de los niveles establecidos por la *CREG* (*Comisión de Regulación de Energía y Gas*) y la diferencia debe ser asumida por las electrificadoras.

Frente a la difícil situación, el gobierno nacional mediante *Decreto 3220 de 2002* impulsó acuerdos de pagos y capitalización a las electrificadoras de la *Costa Atlántica*, *Electricosta* y *Electricaribe*, con el fin de evitar recortes en el suministro de energía. La Nación y la *Unión Fenosa* deberán aportar recursos por $48 millardos cada una (inversión total de $96 millardos). Se consideró que esta capitalización solucionaría el suministro de energía para cerca de 580 corregimientos de difícil acceso, mientras se define el sistema de prepago de energía[692].

En el 2002 las pérdidas del sector eléctrico eran del orden de $1 billón y el 2003 de acerca de $1.8 billones. Las pérdidas más significativas fueron en *Urrá* con $346.000 millones, *Electricosta* y *Electricaribe* $320.000 millones y *Corelca* $254.000 millones[693].

Se efectuaron ingentes esfuerzos para recuperar el escenario, básicamente mediante capitalizaciones del sector privado. Sin embargo, algunos especialistas consideraron que la situación de crisis se mantenía.

La ex-viceministra de minas y energía, *Eva María Uribe Tobón*, luego superintendente de servicios públicos domiciliarios, evidenció este contexto: "La crítica situación financiera de la mayoría de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía. El estancamiento del proceso de vinculación del capital privado en el desarrollo del sector eléctrico, las pérdidas de energía, que en la mayoría de las electrificadoras sobrepasan el 28%... Los ingresos producidos por las tarifas no son suficientes para el sector eléctrico y existe déficit de $1.2 billones, asumido por el distribuidor y comercializador, porque no se remunera adecuadamente el capital invertido y no se reconocen los costos asociados con las pérdidas en generación, transmisión y distribución"[694].

Al respecto, el senador *Hugo Serrano Gó*mez denunció: "El *Ministerio de Minas y Energía* insiste en que todo está bien, a sabiendas que el sector eléctrico está en crisis. La *CREG* confunde al inversionista privado y, muestra de ello, es que hace más de cuatro años no invierten en el sector eléctrico, lo que es supremamente grave"[695].

Contrario *sensu*, en diagnóstico sobre *Barranquilla*, se dijo: "Se han dado avances con la privatización de empresas, como *Electricaribe* y *Electricosta*, que han logrado rebajar radicalmente las tarifas de energía. Brindándole a la población tarifas bastantes cómodas. Se convirtió en la segunda tarifa más barata del país"[696].

Hacia 2004 la situación financiera de ambas entidades, no obstante haber mejorado ampliamente, no mostraba recuperación definitiva, todavía se mantenía situación de pérdida y de endeudamiento excesivo. A continuación se presentan las principales variables:

692 *ACELERAN CAPITALIZACIÓN EN ELECTRICOSTA Y ELECTRICARIBE* [www.presidencia.gov.co].

693 HUGO SERRANO G*ÓMEZ*. "*EL SECTOR ELÉCTRICO ESTÁ HERIDO DE MUERTE*". Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica, Bogotá, Boletín No. 07, julio de 2003. Disponible en: [www.acolgen.org.co].

694 Citado por HUGO SERRANO G*ÓMEZ. . EL SECTOR ELÉCTRICO ESTÁ HERIDO DE MUERTE*. Id.

695 HUGO SERRANO G*ÓMEZ. EL SECTOR ELÉCTRICO ESTÁ HERIDO DE MUERTE*. Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica, Bogotá, Boletín No. 07, julio de 2003. Disponible en: [www.acolgen.org.co].

696 *HOENISGBERG TENDRÁ QUE RESOLVER PROBLEMAS SOCIALES MUY FUERTES*. Terra, Bogotá, 27 de octubre de 2003. Disponible en: [www.terra.com.co].

SITUACIÓN FINANCIERA DE ELECTRICARIBE Y ELECTRICOSTA (MLLS $)

CONCEPTO	ELECTRICARIBE		ELECTRICOSTA	
PERÍODO	2004	2003	2004	2003
ACTIVOS	1.962.543	1.889.290	1.758.542	1.722.703
PATRIMONIO	576.648	420.137	448.281	411.901
VENTAS	714.580	669.416	619.449	526.711
PÉRDIDAS	-77.099	-295.249	-40.175	-227.631
ENDEUDAMIENTO	71%	78%	75%	76%

FUENTE: REVISTA CAMBIO Y CONFECÁMARAS. *LAS 100 EMPRESAS MÁS GRANDES DE COLOMBIA*. Bogotá, 2005.

Los costos totales de *Electricaribe* y *Electricosta* para 2004 se distribuían en: 38% generación, 34.7% distribución, 8.4% transmisión, 8% pérdidas, 7.6% comercialización y 3.3% otros costos. Entre los problemas más relevantes se encontraban: Olvido estatal, poca sensibilidad social, uso irracional de energía, fraudes, debilidad en aplicación de sanciones, cultura de no pago, carencia de políticas agresivas de mercadeo, altos grados de pobreza y marginalidad, desplazamiento, dificultades de orden público, entre otros[697].

En 2004 se mantenían grandes dificultades, que fueron objeto de análisis en el "*II Foro Distrital y Regional sobre Re-estratificación y Servicios Públicos*" efectuado en *Cartagena* el 28 de agosto. Se afirmó: "La problemática de los servicios públicos en la *Costa Atlántica*, en especial lo referente a altos costos de la energía eléctrica y constantes racionamientos que afectan a los usuarios de las empresas prestadoras del servicio, como *Unión Fenosa*, *Electricosta* y *Electricaribe*"[698].

Los principales indicadores estadísticos en el campo de la energía eléctrica, en el contexto del *Caribe colombiano* para el 2004 son: Atención a 186 municipios y 9.145.143 habitantes, dos empresas comercializadoras (*Electricosta* y *Electricaribe*), cubrimiento de 132.239 kilómetros cuadrados, generación de 1.983 empleos directos, 170 subestaciones, venta de 5.769 gigawatios hora y distribución de 6.903 gigawatios hora (ambos para 2003)[699].

Electricaribe y *Electricosta* anunciaron inversiones por más de $20 millardos, con el propósito de mejorar el servicio de distribución de energía en los departamentos del *Caribe Colombiano*. Destinadas a adecuar subestaciones, mejorar redes de media y baja tensión, refaccionar líneas de alta tensión, cambiar la tecnología en protecciones de equipos, adquirir nuevas herramientas y equipos, continuar con las adecuaciones locativas, comprar transformador móvil, acometer obras de arquitectura de red y telecontrol de subestaciones y otras actividades[700].

Sus coberturas mejoraron ostensiblemente. Se aprecian avances significativos en indicadores como número de suscriptores, oferta de energía y capacidad instalada. En especial, se presentó aumento en el consumo residencial y en la demanda de usuarios no regulados. Se redujeron fraudes, sustracciones y desfalcos. También se comprobó incremento en la tarifa promedio, que principalmente afectó a usuarios residenciales de estratos altos.

Electricaribe y *Electricosta* se fusionaron en diciembre de 2007, al surtir los requerimientos de ley. En consecuencia, *Electricaribe* adquirió bienes, derechos, obligaciones, trabajadores, pensionados y clientes de *Electricosta*.

697 *"ENERGÍA PARA TODOS EN LA COSTA ATLÁNTICA*". Disponible en: [www.iadb.org].
698 "*II FORO DISTRITAL Y REGIONAL SOBRE REESTRATIFICACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS*". Boletín Electrónico Mensual, No. 21. Planeta paz, Bogotá, octubre de 2004. Disponible en: [/www.planetapaz.org].
699 "*ENERGÍA PARA TODOS EN LA COSTA ATLÁNTICA*". Disponible en: [www.iadb.org].
700 "*ELECTRICARIBE Y ELECTRICOSTA ANUNCIARON INVERSIONES*". El Tiempo, Bogotá, 23 de marzo 2005.

Electricaribe es empresa de energía eléctrica fundada en 1998, filial de la española *Gas Natural Fenosa* y opera en el norte del país, distribuyendo y comercializando energía en los departamentos de *Sucre*, *Bolívar*, *Atlántico*, *Córdoba*, *Cesar*, *Magdalena* y *La Guajira*. Después, en 2009, *Gas Natural* se fusionó con *Unión Fenosa*, para constituir *Gas Natural Fenosa*.

En la actualidad, *Gas Natural Fenosa* en *Colombia* dispone más de 4 millones de clientes, afianzándose en amplio segmento del mercado de las regiones norte, centro y oriente del país.

4. METAMORFOSIS Y MARCHITAMIENTO DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES[701]

4.1 ANTECEDENTES[702]

Con la razón social de *Instituto Colombiano de Seguros Sociales* (*ICSS*), la *Ley 90 de 1946* autorizó la creación de institución con propósitos de encargarse de la *seguridad social*, derecho fundamental protegido por la *Carta Política*. Esta política pública fue ejercida durante el gobierno del presidente *Mariano Ospina Pérez*. La actividad inicial se suscribió a las gestiones de enfermedad general y maternidad de trabajadores del sector privado, fue el antecedente más remoto del *Instituto de Seguros Sociales (ISS)*. Se organizó como ente autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio y con sede principal *Bogotá*. La *Ley 90 de 1946* dispuso el seguro social obligatorio de los trabajadores contra riesgos de: Enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez y vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y muerte.

El gobierno nacional en variadas oportunidades recurrió a préstamos del *ICSS*, generando creciente compromisos financieros. Sin embargo, en 1973 la administración del presidente *Misael Pastrana Borrero* decidió auto-condonar la deuda estatal, afectando las finanzas de la entidad.

En 1967 asumió de forma monopólica la gestión económica de los regímenes de pensiones y accidentes de trabajo (autorizado mediante *Acuerdo No. 224 de 1966*).

En 1977, durante el Gobierno de *Alfonso López Michelsen*, se reformó su razón social, siendo modificada por *Instituto de Seguros Sociales* (*ISS*). Respecto de este hecho, *Mauricio torres*, recriminó: "Hay que decir, que el *Instituto Colombiano de los Seguros Sociales*, nombre asignado en su nacimiento, no contó con padres suficientemente responsables. El Estado, uno de ellos, nunca respondió con su deber de sostén económico y llegó al colmo de desconocer su paternidad, cuando a través de reforma en 1977 le quitó el apellido de colombiano y lo dejó solo como *ISS*. Este Padre, además de no responder financieramente, se aprovechó todo el tiempo del hijo, sacándole provecho, al utilizarlo como bastión de clientela política y auspiciar por esta vía su desfalco a través de procesos de corrupción"[703].

La *Carta Política*, en su *artículo 48*, estipuló: "La seguridad social es servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley".

El *Decreto 2148 de 1992* reestructuró a la Entidad, otorgándole funciones para ejercer los servicios de salud, pensiones y riesgo profesional y modificó su estructura al transformarla de establecimiento público a empresa industrial y comercial del Estado (*EICE*).

El esquema que antecedió a la *Ley 100 de 1993*, incorporaba tres tipos de entidades de seguridad social:

701 JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 2: *TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Director: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. Pp. 497, ss.

702 *QUIÉNES SOMOS*. Disponible en: [http://www.iss.gov.co]. MAURICIO TORRES T. "*ISS: CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA*". Disponible en: [*historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones*]. *INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES*. Disponible en: [http://es.wikipedia.org]. JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 2: *TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES*. Id.

703 MAURICIO TORRES T. "*ISS: CRÓNICA DE MUERTE ANUNCIADA*" [*historico.unperiodico.unal.edu.co/*].

Instituto de Seguros Sociales (*ISS*), dirigido al sector privado; cajas de previsión social, orientadas al sector público, y cajas de compensación familiar, encargadas del subsidio familiar, salud, capacitación, recreación, entre otros. Según *FEDESARROLLO* este esquema presentaba problemas como: Iniquidad, baja cobertura e ineficiencia[704]. Antes de expedir la *Ley 100 de 1993*, el *ISS* ejercía monopolio en la seguridad social para particulares, en sus tres negocios: Salud, pensiones y riesgos profesionales.

Al consagrarse la *Ley 100 de 1993*, se instituyó el "*Sistema de Seguridad Social Integral* (*SSSI*)", así: 1) En salud se organizó el *sistema general de seguridad social en salud* (*SGSSS*), que facultó dos actividades: Empresa promotora de salud (EPS) e institución prestadora de servicios (*IPS*). Sus propósitos fueron: Solidaridad, universalidad, equidad, eficiencia, calidad y cubrimiento. En términos de solidaridad, permitió que trabajadores y empleadores contribuyeran con parte de su asignación periódica a favor de los desprovistos de seguridad social en salud. Así, surgieron dos categorías: Régimen contributivo[705] (trabajadores) y régimen subsidiado[706] (desempleados). 2) En pensiones se incluyó administradora de prima media con prestación definida (*AP*). 3) En protección laboral se autorizó administradoras de riesgos profesionales (*ARP*). Permitió la afiliación de trabajadores independientes y accedió a la prestación de servicios al sector privado, generando mayor competitividad.

El gobierno de entonces, *Cesar Gaviria*, propuso reforma estructural a la seguridad social, incitó su total privatización, que implicó eliminar las instituciones públicas de seguridad social y, entre ellas, por supuesto el *ISS*, que era la de mayor dimensión.

Al expedirse la *Ley 100 de 1993*, el *ISS* fue adecuado al nuevo sistema. Mantuvo los servicios que se venían prestando, pero modificó su estructura. Además, eliminó las condiciones monopólicas que ostentaba el *ISS*, al permitir que el sector privado compitiera en los tres campos de la seguridad social. A raíz de esta Ley el *ISS* quedó incorporado en el mercado del aseguramiento y, en este sentido, se suscitó competencia con otras entidades de seguridad social de carácter privado. Notables tratadistas consideraron la muerte súbita del *ISS* a partir de la emisión de la *Ley 100 de 1993*, se resalta el siguiente aserto: "Tal vez se puede decir que la crónica de muerte anunciada, es voz populi desde el año 1991, cuando el entonces Gobierno de *Cesar Gaviria* propuso reforma a la seguridad social que buscaba avanzar en la total privatización de la seguridad social, lo que implicaba acabar con las instituciones públicas de seguridad social y, entre ellas, por supuesto el *ISS*, que era la más grande de todas. Este propósito no fue posible del todo con la expedición de la *Ley 100 de 1993*, pero la intención fue acabar con el *ISS* para que el sector privado se apropiara de esta gran clientela, se fue dando paulatinamente durante los años de desarrollo de la *Ley 100*"[707].

Se considera que el mayor desangre financiero del *ISS* fue originado por el exceso de recursos que le prestaron los diferentes gobiernos y que nunca fueron sufragados. De no generarse de forma asidua y repetitiva esta mengua de recursos, las condiciones financieras del *ISS* serían diferentes.

704 FEDESARROLLO. *LA REFORMA AL SISTEMA DE SALUD: GRANDES PREOCUPACIONES* en *ECONOMÍA Y POLÍTICA: ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA*. No. 11, noviembre. Fedesarrollo, Bogotá, 2005.

705 La contribución es de 12% del salario, con cargo en 8 puntos al empleador y 4 puntos al trabajador. Si el contribuyente es independiente le corresponde la totalidad del 12%.

706 Su financiación procede de recursos del: Presupuesto Público Nacional, aportes de solidaridad provenientes del régimen contributivo (1 punto de la contribución, se propone aumentarlo a 1,2), asignaciones a salud por entes territoriales y pagos de afiliados. Para generar esquema de subsidios a grupos vulnerables e indigentes, se estableció como actores: *FOSYGA*, entidades promotoras de salud (*EPS*) y administradoras de régimen subsidiado (*ARS*).

707 MAURICIO TORRES T. "*ISS: CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA*" [*historico.unperiodico.unal.edu.co/*].

CONCEPTO	*CUANTIFICACIÓN ($ Billones)*
I. PENSIONES	
Cotización tripartita	2.4
Reajuste quinquenal	26.3
Aportes 20% para cobertura	3.9
Mesada 14	1.6
Acciones *BCH*	0.8
Falta de rentabilidad de las reservas	4.2
Obligaciones *artículo 137* de la *Ley 100 de 1993*	9.6
Reajuste ordenado por la *Ley 445 de 1998*	0.009
Servicio doméstico	0.067
Bonos Tipo B	6.7
SUBTOTAL PENSIONES	55.6
II. SALUD	
Enfermedades de alto costo	0.657
Jubilados en salud	2.5
SUBTOTAL EN SALUD	3.2
TOTAL	58.8

Fuente: *Ministerio de Hacienda* y *Sindicato de Trabajadores del ISS*. Proceso de acuerdo tripartito. 2001.

En 2001, durante la Administración de *Andrés Pastrana Arango*, se gestó en materia de salud la escisión del proceso de afiliación (*EPS*) del servicio de prestación (*IPS*). En cumplimiento de esta política pública, durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se ejercieron escisiones del *ISS* de siete empresas sociales del estado (*ESE*), que absorbieron sus clínicas y centros de salud.

Las autoridades gubernamentales de protección social promovieron la *Ley 789 de 2002*, definida como "sistema que comprende conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, en especial de los más desprotegidos". El sistema de protección social quedó constituido por el sistema tradicional de protección social (salud, riesgos profesionales y pensiones) y componente asistencial (empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo de la familia), organizados en sistemas de bienestar social y social del riesgo. En salud, surgió al interior del *ISS* dos vicepresidencias: Aseguramiento (*EPS*) y prestación (*IPS*). Según el *Departamento Nacional de Planeación*: "A partir del 2002, el *ISS* empezó a desarrollar e implementar conjunto de compromisos derivados de acuerdo integral entre Gobierno Nacional, el *ISS* y el sindicato de trabajadores, que afectaron el modelo de gestión y la situación financiera de la actividad de salud"[708].

El *Plan Nacional de Desarrollo* "*Hacia un Estado Comunitario*" (2002-2006) estableció que la política social del Gobierno Nacional se debiera orientar básicamente a: 1) Consolidar el sistema de protección y asistencia social, para que en épocas de crisis económicas no se comprometan las posibilidades futuras de grupos vulnerables. 2) Aumentar la eficiencia del gasto social, para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados. 3) Mejorar la focalización del gasto, para que los recursos lleguen a los más necesitados.

Las *Leyes 797 de 2002* y *860 de 2003* modificaron algunos aspectos del sistema general de pensiones previsto en la *Ley 100 de 1993* y adoptó otras disposiciones sobre los regímenes pensionales.

El *Acto Legislativo No. 1 de 2005* adicionó al *artículo 48* de la *Carta Política*, en el sentido de otorgar

708 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *ANÁLISIS DEL PROCESO DE AJUSTES Y REFORMA A LA ACTIVIDAD DE SALUD DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS) DURANTE EL PERÍODO 2002-2005*. Documento DIFP-SPSD-61. DNP, Bogotá, Abril de 2006.

carácter equitativo y financieramente sostenible al régimen de seguridad social en pensiones.

El *Consejo Nacional de Política Económica y Social* (*CONPES*) mediante *Documento 3456 del 2007* formuló estrategia para "garantizar la continuidad en la prestación pública de los servicios de aseguramiento en salud, aseguramiento en pensiones de régimen de prima media con prestación definida y aseguramiento en riesgos laborales" confiados al *Instituto de Seguros Sociales* (*ISS*)[709]. Efectuó amplia evolución histórica del *ISS* desde su creación (1946) hasta 2006. También, presentó análisis financiero del período 2000-2005.

Durante 2006 el *ISS* manejó $8.1 billones en pensiones, $2.1 billones en salud y $606.8 millardos en ARP, para alcanzar el total de $10.8 billones.

Los mayores problemas del *ISS*, según diagnóstico del *CONPES*[710], se sintetizan en: 1) Resultado consolidado negativo, que se redujo en los últimos años. 2) Altos costos de producción, que no compadecían con los ingresos operacionales. 3) Los pasivos totales superan a los activos totales, presentando patrimonio negativo, incurriendo en causal de disolución, o, al menos, inducían a eliminar los negocios menos rentables.

No obstante, el *Documento Asesores CONFIS No. 1 del 2007* precisó: "Entre enero y septiembre de 2006 el sector de seguridad social público nacional (salud, pensiones, cesantías y riesgos profesionales) generó superávit de $3.0 billones (1.0% del PIB[711])... Superávit resultado de ingresos por $22.4 billones (7.1% del PIB) y gastos por $19.4 billones (6.1% del PIB)"[712]. En estos resultados hay gran relevancia de los negocios manejados por el *ISS*: *Salud* disponía UPC promedio de 432.328 y 3.008.123 afiliados; pensiones disponía 1.871.253 cotizantes con sueldo promedio de $725.546 y tasa de cotización de 15.5%; en *ARP* el "crecimiento de cotizaciones contribuyó a proceso de acumulación de reservas en el portafolio del *ISS* -riesgos profesionales, que se reflejó en rendimientos financieros por $352 millardos, que propició balance fiscal positivo entre enero y septiembre de 2006"[713].

GESTIÓN FINANCIERA DEL ISS: CONSOLIDADO ($ millones)

CONCEPTO	2006	2005
ACTIVO CORRIENTE	1.240.264	1.333.248
ACTIVO FIJO	727.939	734.647
TOTAL ACTIVOS	1.968.203	2.067.895
PASIVO TOTAL	4.249.743	3.812.778
PATRIMONO	-2.281.540	-1.744.883
TOTAL PASIVO Y PATRIMONO	1.968.203	2.067.895
INGRESOS OPERACIONALES	1.764.657	1.590.373
GASTOS DE OPERACIÓN	-2.473.573	-2.262.073
EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL	-708.916	-671.700
TRANSFERENCIAS CORRIENTES GOBIERNO NACIONAL	122.335	103.204
OTROS INGRESOS	394.571	504.337
OTROS GASTOS	-332.103	31.480
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO	-524.113	-32.677
LIQUIDEZ	63.0%	64.5%

709 MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO P*ÚBLICO Y* DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3456* del 15 de Enero *de 2007*. Disponible en: [www.dnp.gov.co].

710 *Documento CONPES 3456* del 15 de Enero *de 2007*. Id.

711 $2.4 billones en pensiones y cesantías, $364 millardos en riesgos profesionales y $270 millardos en salud.

712 CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). *CIERRE FISCAL PRELIMINAR: III TRIMESTRE 2006. Documento Asesores No. 1 de 2007*. DNP, Bogotá, 29 de Enero de 2007. P. 29.

713 *Documento Asesores No. 1 de 2007*. Id. P. 39.

GESTIÓN FINANCIERA DEL ISS: CONSOLIDADO ($ millones) (Continuación)

SOLIDEZ	n. a.	n. a.
ENDEUDAMIENTO	215.9%	184.4%
RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	n. a.	n. a.
RENTABILIDAD DEL ACTIVO	-26.6%	-1.6%
RENTABILIDAD DE VENTAS	-29.7%	-2.1%

Fuente: *ISS*. (n. a. = no aplica)

En las vigencias 2005 y 2006, el *ISS* presentó indicadores preocupantes. Sus activos no alcanzaban a cubrir sus pasivos, originando patrimonio negativo. En ambos años han sido esenciales las transferencias del presupuesto nacional por $672 millardos para 2005 y $709 millardos para 2006. Aun inyectando recursos públicos nacionales en estos ejercicios se presentaron pérdidas ($32 millardos para 2005 y $524 millardos para 2006).

Pensando en el futuro de la seguridad social en *Colombia*, el Plan de Desarrollo "*Estado Comunitario Desarrollo para Todos*", 2006 - 2010, *Ley 1151 de 2007*, instituyó en su *artículo 155*: "Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas".

El 28 de septiembre de 2012, mediante *Decreto 2013 de 2012*, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación del *Instituto de Seguros Sociales*. El proceso de liquidación se estipuló concluir en plazo de un año contado a partir de la vigencia del citado decreto, que podría ser prorrogado mediante acto administrativo motivado emitido por el Gobierno Nacional. Se precisó que a partir de la vigencia del decreto, el *ISS* en liquidación no podría iniciar actividades en desarrollo de su objeto social y conservaría su capacidad jurídica solo para expedir actos, realizar operaciones y celebrar contratos indispensables para su extinción jurídica. La liquidación del *ISS* se ejerció a través de la *Fiduciaria La Previsora S. A.*

A continuación se analizaran los tres grandes negocios del *ISS* (salud, pensiones y riesgos profesionales) en aquella época, para verificar cuáles de ellos incidieron en mayor proporción sobre los resultados negativos registrados.

4.2 SERVICIOS DE SALUD: EMPRESA PRESTADORA DE SALUD (EPS)

El *artículo 230* de la *Ley 100 de 1993* confirió a la *Superintendencia Nacional de Salud (SNS*) facultades para aplicar sanciones y revocar o suspender certificado de autorización de las *EPS*. Instrumento utilizado de manera anticipada al proceso de suspensión o revocatoria es la intervención forzosa administrativa, establecida en el *artículo 68* de la *Ley 715 de 2001* y el *Decreto Reglamentario 1015 del 2002*. El *artículo 5* del *Decreto 506 de 2005* instituyó que la *SNS* podrá adoptar suspensión o revocatoria de *EPS*, cuando incurran en las causales incluidas en la *Ley 100 de 1993*. Jurisprudencia de la *Corte Constitucional* aclaró que las "pérdidas en actividades económicas no deben conducir inexorablemente a la liquidación de las *EPS*"[714].

714 *Corte Constitucional. Sentencia C-559 del 2004*. Magistrados ponentes *Álvaro Tafur Galvis* y *Alfredo Beltrán Sierra*. Argumento que la rentabilidad financiera es sólo un principio a cumplir, también deben considerarse otros designios, como: Eficiencia, solidaridad y universalidad. *Corte Constitucional. Sentencia C-837 del 2001*. Magistrado ponente *Jaime Araújo Rentería*. Adujo que las *EPS* están exentas de cumplir los propósitos de eficiencia, cobertura, actualidad tecnológica, sistema de tarifas, entre otros señalados por la ley, y precisó que las EPS deben en primacía acatar su objeto social, que es de mayor alcance a los fines empresariales, económicos y financieros.

La *Superintendencia Nacional de Salud* expidió certificado de funcionamiento a la entidad promotora de salud (*EPS*) del *ISS* mediante *Resoluciones No. 024* y *193 de 1995*, que debía incluir el área geográfica de su influencia[715].

A través de la *Resolución No. 1416 de 1998*, emanada de la *Superintendencia Nacional de Salud (SNS)*, suspendió los servicios de la *EPS* del *ISS*, aduciendo resultados financieros negativos y deficiente prestación de servicios. Mediante *Resolución 2462 del 2001*, la *Superintendencia Nacional de Salud (SNS)* levantó la suspensión expedida en 1998.

Mediante *Decreto 1750 del 2003*, el Gobierno Nacional decidió escindir del *ISS* las *IPS* y mantuvo la *EPS*. Así, se segregaron del *ISS* siete entidades, otorgándoles el carácter de *Empresas Sociales del Estado* (*ESE*), sus denominaciones fueron: *Luis Carlos Galán Sarmiento, Policarpa Salavarrieta, José Prudencio Padilla, Rafael Uribe Uribe, Francisco de Paula Santander, Antonio Nariño* y *Rita Arango Álvarez del Pino*. Para el *ISS* se originó novedoso esquema de *EPS*. En el próximo cuadro se relacionan sus domicilios principales y las áreas geográficas de influencia.

EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO	***SEDE***	***SECCIONALES QUE CUBRE***
Rafael Uribe Uribe	Medellín	Antioquia, Córdoba, Chocó.
José Prudencio Padilla	Barranquilla	Atlántico, Sucre, Bolívar, Magdalena, Guajira, Cesar, San Andrés.
Antonio Nariño	Cali	Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo.
Luis Carlos Galán Sarmiento	Bogotá	Bogotá.
Policarpa Salavarrieta	Bogotá	Cundinamarca, Caquetá, Huila, Meta, Tolima, Boyacá, Casanare.
Francisco de Paula Santander	Cúcuta	Norte de Santander, Santander, Arauca.
Rita Arango Álvarez del Pino	Pereira	Risaralda, Quindío, Caldas.

Hasta ese momento la *EPS* garantizó la prestación del servicio de salud a sus afiliados mediante amplio sistema de *IPS* diseminado por el país (37 clínicas y 234 centros de atención ambulatoria). A partir de este suceso, comenzó a prestar el servicio de salud a la población asegurada a través de contratación de servicios de salud con *IPS* externas, que representó costos que antes no incurría.

El *Decreto 1566 del 2003* reglamentó la intervención de entidades del sistema general de seguridad social en salud y dictó otras disposiciones. Estableció su *artículo primero* que la revocatoria de autorización de funcionamiento de uno o varios negocios de las entidades promotoras de salud de carácter público, la medida de intervención para liquidar total o parcialmente dichas entidades y la resolución definitiva de tales decisiones por parte de la entidad competente, requerirá el concepto previo y favorable del *Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud*".

El *artículo primero* del *Decreto 3085 del 2003* modificó dicha disposición en términos de estipular que el concepto previo del *Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud* no es vinculante.

Mediante *Documento CONPES 3219 de 2003* se evaluaron los resultados negativos acumulados en la actividad de salud y se propuso separar diferentes negocios del *ISS*, con el propósito de preservar solo los rentables.

Las fuentes tradicionales de financiamiento del déficit en el campo de la salud han sido: Crédito del presupuesto público nacional, compensación y apoyo mediante otros productos rentables (en especial, mediante la *ARP*).

715 Surgieron 28 departamentos, incluido el *Distrito Capital de Bogotá* (no incorporó a 5 departamentos de los 32 existentes, de los antiguos territorios nacionales: *Amazonas*, *Vaupés*, *Vichada*, *Guainía* y *Guaviare*).

El *ISS* adujo mejoría en la prestación de los servicios de su *EPS*, al revisar indicadores como: Reducción en quejas, incremento de quejas resueltas, disminución de insatisfacción en el trato, aumento de fórmulas despachadas, menor tiempo en espera de consultas, percepción del servicio por afiliados[716]. Sin embargo, se aprecia en la evolución de estos indicadores comportamiento voluble o inestable, presentando cambios frecuentes de un año frente a otro, interpretándose como cíclico, de tal manera que no es evidente la mejora, dado que su variación muestra sentido contrario en el rango analizado durante el lapso en consideración.

El *ISS* evaluó el período 2003 a 2006. Por ejemplo, en fórmulas despachadas el año que presentó mejor resultado fue 2004, superior al registrado en 2006; quejas resueltas presentó resultados pocos satisfactorios en 2004 y 2005, presentando repunte en el 2006; insatisfacción por el trato en 2005 presentó índice preocupante (15,7%); en esperas de consultas se confronta tiempo real con metas, que no son comparables.

Causó gran preocupación el diagnóstico efectuado en el 2005 por la *Defensoría del Pueblo* sobre el sistema general de seguridad social en salud (*SGSSS*), que concluyó: "Los resultados generales del estudio demuestran que se siguen presentando deficiencias en el esquema de aseguramiento del *SGSSS*, por cuanto el índice global de calidad percibida por los usuarios -acorde con encuesta (67.69 sobre 100)- sigue siendo insatisfactorio... En el régimen subsidiado los usuarios valoran los servicios del aseguramiento mejor que los del régimen contributivo... La libre escogencia continúa siendo el componente del derecho a la salud más vulnerado, al punto que afectó nocivamente el índice global... En el régimen contributivo el usuario no interviene siquiera en la selección de aquellos elementos que constituyen la entrada al sistema: Médico general, lugar de atención de urgencias, etc. La selección de IPS para imágenes diagnósticas y exámenes de laboratorios son los renglones peor calificados... En el régimen subsidiado, las limitaciones en la red de prestadores son de dos clases: Las ARS están obligadas a concentrar el 40% de su contratación con IPS públicas locales, independiente de la calidad, oportunidad y eficiencia de sus servicios. Por razones poblacionales y geográficas, la red de prestadores en muchos municipios pequeños es única, no existe alternativa para escoger"[717].

Es paradójico que a partir de la *Ley 100 de 1993* la participación estatal en el campo de la salud haya disminuido progresivamente. Con la reforma a la *EPS* del *ISS*, prácticamente desaparecen las entidades públicas prestadoras del servicio público de salud del orden nacional, al generarse nueva EPS mixta.

Preocupa el deterioro de indicadores sociales y de pobreza. La "*Defensoría del Pueblo*, como entidad encargada de la divulgación y promoción de los derechos humanos, ha visto con preocupación que el derecho a la salud en *Colombia* es ampliamente vulnerado"[718].

Se tomó como indicador para medir la situación del sector de la salud la evolución al acceso a este derecho fundamental a través de tutelas. Al respecto, preocupa a la *Defensoría del Pueblo* el incremento en el uso de este instrumento jurídico, frente a la negación de las entidades prestadoras de atender las urgencias de salud. Las causas más comunes para recurrir a tutelas son: "Por medicamentos o tratamientos que se encuentran excluidos del POS"[719]. Otros indicadores utilizados son tasas de mortandad y morbilidad y grados de vacunación. Es necesario aclarar que los reproches de la *Defensoría del Pueblo* al sistema incluyeron a actores públicos y privados. Más aún, consideraron que existían mayores deficiencias en las entidades privadas prestadoras de salud.

Hasta 1993 el 23% de la población colombiana se encontraba vinculada a la seguridad social, en su mayoría al *ISS*. Luego de la *Ley 100 para 1996*, en especial al decidir ampliar la cobertura al núcleo familiar, el *ISS* contaba con población de usuarios de cerca de 10 millones, mientras que para ese año las

716 Fuente: *ISS* y *DOCUMENTO CONPES 3456* del 15 de enero *de 2007* [www.dnp.gov.co].

717 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD QUE BRINDAN LAS EMPRESAS PROMOTORAS DE SALUD: ÍNDICE DE SATISFACCIÓN DE USUARIOS DE SALUD* (*ISUS*). Programa de Salud de la Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2005. P. 111.

718 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *DERECHO DE USUARIOS EN EL SERVICIO DE URGENCIA*. Equipo Investigativo del Programa de Salud y Seguridad Social de la Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2006. P. 7.

719 OSCAR PARRA VERA. *DERECHO A LA SALUD*. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2003. P. 7.

recién creadas EPS privadas disponían clientela de cerca de 3 y medio millones de personas. Lo sugestivo de estas cifras es que para 2002 estas cifras se invirtieron, el ISS contaba solo con 3 millones de afiliados y las EPS privadas más de 9 millones[720].

La *Corte Constitucional* consideró que el núcleo esencial del derecho a la salud de los niños debe ser amparado y protegido, al punto que considera ser tutelable constitucionalmente por afectarse dicho derecho fundamental. Incide en impúberes, porque: (1) Atenta de manera grave contra la salud de los menores. (2) La situación reprochada no es eludible o evitable por el afectado. (3) La ausencia de la prestación del servicio pone en alto riesgo la vida, las capacidades físicas o psíquicas y el proceso de aprendizaje o socialización del niño[721].

Mediante *Auto 1229* del 8 de septiembre del 2006 la *Superintendencia Nacional de Salud* ordenó investigación administrativa a la *EPS* del *ISS*.

El *ISS* contrató asesoría de tres firmas: *HTM*, para evaluar estructura administrativa y medir cargas de trabajo de entidades públicas, con base en cifras del *Departamento Administrativo de la Función Pública*, *Palacio & Lleras* para adelantar estudio jurídico y *Valores & Estrategia*, banca de inversión, para valorar activos y pasivos de la *ARP*.

El 15 de septiembre de 2006 la firma *HTM* presentó informe técnico sobre "proceso de modernización del *ISS*". Al respecto, concluyó: "Existen problemas estructurales muy difíciles de solucionar en el *ISS*, que afectan su competitividad... La solución de estos aspectos críticos requieren acciones radicales que van afectar de manera drástica la estructura misma del *ISS*... La sensibilidad que genera el manejo de estos temas y el impacto que tiene en la competitividad y productividad de la gente, ameritan considerar otras alternativas de solución más ágiles y menos traumáticas... La liquidación de la actual organización y la creación de nuevas organizaciones, permitiría dar solución de manera inmediata a estos problemas y brindaría la oportunidad de crear organizaciones modernas, con personas adecuadas, con costos competitivos, sin las excesivas cargas laborales que hoy tiene el *ISS*, sin las contingencias que podrían afectar la sostenibilidad futura de la empresa y con nuevo modelo de contratación del recurso humano que permita la gobernabilidad de la empresa y gestión humana eficiente... Un cambio tan profundo exige movilizar todos los aspectos de la organización. Esta estrategia resulta ardua, lenta y traumática, además de exigir enormes esfuerzos y recursos con los que la organización no cuenta en el momento"[722].

El 21 de noviembre de 2006 la firma *Estudios Palacio & Lleras S. A.* presentó al presidente del *ISS* memorando titulado "*El aseguramiento público y las entidades promotoras de salud privadas*", consistente en análisis jurídico sobre procedimientos de enajenación o creación de *EPS*. Incorporó en la sesión IV alternativas que podría considerar el *ISS* y el Gobierno Nacional, como: 1. Crear nueva EPS pública o mixta: Interpretó prohibiciones legales en esta materia y requisitos de las EPS. 2. Fortalecer otra EPS pública: Examinó la opción que *Previsora Vida* ejerza como EPS. 3. EPS privada: A través de aportes en especie del negocio en marcha, escisión de EPS privada existente y convenios de asociación. 4. Adquisición de participaciones de EPS privada: Interpretaron dos escenarios, compra de EPS inscrita en bolsa y promoción de propiedad asociativa y solidaria. En sus conclusiones resaltó: "Ante eventual revocatoria por la *Superintendencia de Salud* del certificado de autorización de la *EPS* del *ISS*, el Gobierno Nacional, para mantener la presencia estatal en el aseguramiento público, tiene gran urgencia de encontrar solución que permita atender en forma continua a los usuarios del *ISS*. Para ello, podría adquirir el control de EPS privada o fortalecer entidad estatal para actuar como EPS... Para adquirir el control de EPS privada o de sus activos o contratos, organizados como 'empresa en marcha', el Gobierno Nacional podría considerar la posibilidad de asociar entidad estatal con organizaciones del sector solidario y de subsidio familiar que tienen EPS y, de esta manera, cumplir el mandato constitucional

720 JORGE AUGUSTO G*ÓMEZ* RICARDO. *EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL*. Capítulo IV, Sección D, Parte 2: *TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES*. Tesis para optar al título de Doctor (PhD) en Derecho, otorgado por la Universidad Externado de Colombia. Director: ALEXEY JULIO ESTRADA. Bogotá, 2007. Pp. 497, ss. MAURICIO TORRES T. "*ISS: CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA*" [*historico.unperiodico.unal.edu.co/*].

721 *Sentencia SU-225 de 1998*.

722 HTM. *PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ISS: INFORME TÉCNICO*. Bogotá, 15 de Septiembre de 2006. Mimeógrafo.

y legal de promover formas asociativas y solidarias de propiedad... No se podría crear nueva entidad descentralizada del orden nacional para que operara como EPS, porque estas entidades deben ser creadas o autorizadas por ley... Es posible que *La Previsora* opere como *EPS* y, para ello, puede llegar a acuerdo onerosos con el *ISS* que le permita adquirir o usar en forma temporal, bienes y servicios del *ISS* destinados a la *EPS*... Ambas alternativas pueden adoptarse con base en normas existentes y pueden ser enmarcadas en documento *CONPES*, que asegure la coordinación de entidades públicas involucradas. *La Previsora* o entidad estatal que se asocie, sin crear persona jurídica para adquirir control de EPS privada, requieren recursos presupuestales"[723].

La *Ley 1122 de 2007* modificó el *Sistema General de Seguridad Social en Salud* y, entre otras disposiciones, prescribió: Delegó en el *Ministerio de la Protección Social* la evaluación de los actores que operan en el *Sistema General de Seguridad Social en Salud*, en plazo de seis meses y mediante indicadores de gestión y resultados en salud y bienestar. Creó la *Comisión de Regulación en Salud* (*CRES*), como unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al *Ministerio de la Protección Social*[724]. Formuló que el *Sistema General de Seguridad Social en Salud* en tres años alcance cobertura universal de aseguramiento, niveles I, II y III del *SISBÉN*. Modificó esquema de recursos del régimen subsidiado (*artículo 214 de la Ley 100 de 1993*). Autorizó a municipios y departamentos para destinar, por solo una vez, recursos no comprometidos y provenientes del *Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera* (*FAEP*) y del *Fondo Nacional de Regalías*, para pagar deudas del *régimen subsidiado de salud*.

En comunicación remitida por el Superintendente de Salud a la Viceministra de Salud y Bienestar (E)[725], solicitó gestionar concepto previo no vinculante al *Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud* para "revocar autorización de funcionamiento y, en consecuencia ordenar la liquidación de la *EPS* del *ISS*, en cumplimiento de lo dispuesto por el *artículo primero* del *Decreto 3085 del 2003*". Anexó diagnóstico de la *EPS* del *ISS*, investigación administrativa efectuada por la *Superintendencia de Salud*, comunicaciones enviadas y respuestas recibidas del Gerente del *ISS*, estimación financiera presentada por el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. La evaluación sobre la *EPS* del *ISS* realizada por la *Superintendencia de Salud* incluyó el incumplimiento reiterado de normas, que condujeron a multas, soporte para el inicio de la investigación administrativa. En especial, se resaltan actuaciones sobre no acatamiento de obligaciones legales, como: 1) No acreditar reiteradamente margen de solvencia y liquidez[726], que conduce a situación de patrimonio negativo. 2) Inobservancia del plan de desempeño. 3) Carencia de actividades relativas al régimen subsidiado. 4) No disponer base de datos que propicie la información sobre características socioeconómicas y estado de salud de afiliados y sus familiares. 5) No contar con capital social para garantizar su viabilidad económica y financiera. 6) Atentar contra la libre escogencia. 7) Ejercer selección adversa con los afiliados, que se aprecian por la alta proporción de pacientes de alto costo y gran proporción de ancianos entre los afiliados (mayores de 60 años). 8) Incumplimiento en la prestación efectiva de los servicios previstos en el plan obligatorio de salud. 9) Insuficiencia de entidades prestadoras (originada por la escisión de las ESE del *ISS*). 10) No disposición de esquema para acreditar capacidad técnica y científica de servicios ofrecidos (evacuación sistémica de la calidad de los servicios). Se mide mediante indicadores de satisfacción de usuarios y grados de tiempos de atención. 11) Baja calidad de los servicios. Se evaluó con base en queja de usuarios.

723 HUGO PALACIO MEJÍA, JORGE PINZÓN S*ÁNCHEZ Y* GILBERTO SANCLEMENTE ALZATE. "*EL ASEGURAMIENTO PÚBLICO Y LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD PRIVADAS*". Memorando presentado al Presidente del *ISS*. Mimeógrafo. Bogotá, 21 de Noviembre de 2006.

724 Ejercerá las funciones de: Definir y modificar *planes obligatorios de salud* (*POS*). Fijar y revisar listado de medicamentos esenciales y genéricos que constituyen *planes de beneficios*. Calcular valor de la *unidad de pago por capitación* de cada régimen. Precisar valor por beneficiario de subsidios parciales en salud, sus beneficios y mecanismos para hacer efectivo el subsidio. Determinar criterios para establecer pagos moderadores. Definir régimen a aplicar por EPS para reconocer y pagar incapacidades originadas en enfermedad general o licencias de maternidad, según normas del régimen contributivo. Establecer y actualizar sistema de tarifas. Presentar a las comisiones séptimas de Senado y Cámara informe anual sobre evolución del *Sistema General de Seguridad Social en Salud* y recomendaciones para mejorarlo. Proponer proyectos de ley o de decretos reglamentarios. Adoptar su propio reglamento. Demás asignadas por ley.

725 *Comunicación 0000-2-0008694 del 11 de enero de 2007*.

726 Para evaluar la solvencia de la EPS se consultaron indicadores: Margen general de solvencia (*Decreto 882 de 1998*, *artículo 1*) y margen de solvencia sobre pagos anticipados (*Decreto 1485 de 1994*, *artículo 9*).

El 15 de Enero de 2007, el *Gobierno Nacional* es informado de la decisión de la *Superintendencia Nacional de Salud* de retirar la licencia a la *EPS del Seguro Social*, puesto que no cumplía con los requerimientos exigidos por Ley. El *CONPES* y el *Consejo de Ministros* aprobaron estrategia que garantizaba la continuidad de la presencia estatal en el aseguramiento de seguridad social en *Colombia*. En el caso de los afilados a salud, se llegó a acuerdo con seis cajas de compensación familiar, justificado en su experiencia y participación activa en el régimen contributivo de salud. Se propuso crear *EPS* y, una vez funcione entidad del orden nacional, en este caso *La Previsora Vida*, capitalizará esa *EPS*, y quedarán las cajas de compensación con el 50% más una acción, y el Gobierno, a través de *La Previsora*, quedará con el 50% menos una acción. Su propósito según el Gobierno Nacional es encontrar mecanismos que permitan que los afiliados del *ISS* puedan tener tratamiento o atención de buena calidad en salud. Se proyectó que la nueva EPS estaría en funcionamiento en 6 meses. Con ánimo de evitar deserción masiva de afiliados, el Gobierno Nacional al *Ministerio de Hacienda*, la *Previsora* y el *ISS* para estudiar los mecanismos que permitan la cesión de activos, pasivos y contratos, a título oneroso, del *ISS* a *La Previsora Vida*. Así, esta última será la dueña de la APR y capitalizará la nueva EPS creada por las cajas de compensación familiar[727].

El *Decreto No. 055 del 15 de enero de 2007* instauró instrumentos tendientes a garantizar la continuidad del aseguramiento y prestación del servicio público de salud del sistema general de seguridad social en salud, entre otras disposiciones. Su *artículo 5* definió el concepto de afiliación por asignación, como "mecanismo excepcional de traslado de afiliados al régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud, de obligatoria aceptación para los afiliados y las entidades promotoras de salud (EPS), consistente en asignación forzosa de afiliados cuando no se trasladen a otra entidad promotora de salud en uso del derecho de libre elección, dentro del mes siguiente a la fecha de ejecutoria del acto administrativo que revoque la autorización de funcionamiento para administrar el régimen contributivo, o de la comunicación del acto que ordene la intervención para liquidar, o de la vigencia del acto que ordene la liquidación o supresión de las EPS públicas".

Se deduce del *Documento CONPES 3456 del 2007* que la estrategia del Gobierno se orientó a liquidar la entidad existente y crear otra EPS, con participación de capital de algunas cajas de compensación familiar y de la *Compañía La Previsora Vida*. Sería organizada como entidad mixta del régimen contributivo con el fin de resolver el problema financiero de la *EPS* del *ISS*.

El 17 de enero de 2007 las cajas de compensación familiar *COMPENSAR*, *COLSUBSIDIO*, *CAFAM*, *COMFANDI* y *COMFENALCO Antioquia* y *Valle del Cauca* firmaron acuerdo de intención para constituir sociedad anónima por acciones propietaria de la nueva *EPS*, para atender a los afiliados a la *EPS* del *ISS*, que entró en proceso de liquidación[728].

El proyecto de plan de desarrollo "*Estado Comunitario Desarrollo para Todos*" (2006 - 2010), *artículos 30* y *31*, contempló la fusión de las entidades públicas que administraban pensiones: *ISS*, *CAJANAL EICE*, *CAPRECOM*, *Ferrocarriles Nacionales*, *FONPRECON*, entre otras. En este proceso se forjaron dos entidades: Empresa comercial e industrial del Estado denominada *COLPENSIONES*, adscrita al *Ministerio de la Protección Social*, cuyos objetivos consistían en administrar la prima media con prestación definida, y la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales*, adscrita al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, para encargarse de recaudos, afiliaciones, prestaciones y reconocimientos. También, se discurre del *proyecto de plan de desarrollo 2007-2010*, que la estrategia del Gobierno se orientó a liquidar la entidad existente y crear otra EPS, con participación de capital de algunas cajas de compensación familiar y de la Compañía La Previsora Vida. La nueva entidad mixta se programó como institución del régimen

727 [www.presidencia.gov.co].

728 El ministro de la protección social, *Diego Palacio Betancourt*, en comunicación del 11 de octubre de 2006, informó a las cajas de compensación sobre su preocupación por la EPS del *ISS* y planteó algunas soluciones, como invitarlas a participar en esta actividad. Recibió sendas respuestas sobre la aceptación, suscritas por: *Luis Carlos Arango Vélez*, director administrativo de *COLSUBSIDIO*, fechada el 19 de octubre de 2006; *Armando Garrido Otoya*, director administrativo de *COMFANDI*, con fecha el 19 de octubre de 2006; *Marta Giraldo de Trujillo*, representante legal de *COMPENSAR*, del 24 de octubre de 2006, y *Ricardo Sierra Caro*, director de *COMFENALCO Antioquia*, del 31 de octubre de 2006.

contributivo, con el fin de resolver los problemas financieros de la *EPS* del *ISS*.

El 20 de marzo de 2007 el *Congreso de la República* en el proceso de estudio del *proyecto de plan de desarrollo* presentado por el Gobierno Nacional excluyó de éste lo correspondiente a las reformas al *ISS*.

El 22 de marzo de 2007 las cajas de compensación familiar *Compensar*, *Cafam*, *Colsubsidio*, *Confenalco Antioquia*, *Confenalco Valle* y *Comfandi* firmaron acuerdo con el Gobierno Nacional con el propósito de crear nueva empresa promotora de salud (EPS), para reemplazar a la *EPS* del *ISS*. Se acordó que en la nueva empresa las cajas de compensación familiar dispondrán el 50% más una acción del capital y el otro 50% menos una acción lo aportará el Gobierno Nacional a través de *Previsora Vida*.

El *Plan de Desarrollo 2006-2010*, *Ley 1151 de 2007*, incorporó los siguientes aspectos[729]: 1) Creó la *Administradora Colombiana de Pensiones*, *Colpensiones*, para encargarse de administrar el régimen de prima media estatal con prestación definida, luego de liquidar los negocios de *ISS*, *Cajanal* y *Caprecom*. 2) Creó la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social* (*UPG*), para reconocer pensiones y bonos pensionales y vigilar el pago de *contribuciones parafiscales*. 3) Estableció el marchitamiento del *ISS*.

El Plan de Desarrollo "*Estado Comunitario Desarrollo para Todos*", 2006 - 2010, promulgado con la *Ley 1151 de 2007*, en su *artículo 32* propuso: "Evaluar directores o gerentes de instituciones públicas prestadoras de servicio de salud", a través del cumplimiento de planes de gestión durante el período para el que fue designado. El plan de gestión contendrá, como mínimo, metas e indicadores de gestión y resultados relacionados con la viabilidad financiera de la institución, calidad en la prestación de los servicios de salud, y niveles de eficiencia. La junta directiva realizará evaluaciones al menos una vez por semestre para verificar el cumplimiento de objetivos, metas e indicadores allí propuestos y recomendar ajustes... En caso de incumplimiento, la junta directiva deberá solicitar al nominador y, con carácter obligatorio para este, la remoción del gerente aun sin terminar su período. En este último evento, la designación de nuevo gerente se realizará conforme a lo dispuesto en el *artículo 28* de la *Ley 1122 de 2007*, para el tiempo faltante, conforme a los períodos institucionales fijados en dicho artículo".

El *artículo 36* de la *Ley 1151 de 2007* instituyó ajuste a las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud. Estableció que aquellas "que a 31 de diciembre de 2006 no demuestren condiciones de sostenibilidad financiera entre los gastos comprometidos y los ingresos recaudados, deben desarrollar acciones necesarias para garantizar su equilibrio financiero. Lo anterior deberá realizarse en proceso de transición que garantice su sostenibilidad de acuerdo con las condiciones, plazo, criterios, procedimientos e incentivos que establezca el Gobierno Nacional...".

Además el Plan de Desarrollo "*Estado Comunitario Desarrollo para Todos*": 2006 - 2010, *Ley 1151 de 2007*, dispuso importantes aspectos relativos a seguridad social en salud[730]. De otro lado, el gobierno nacional ejerció políticas dirigidas a liquidar las ESE escindidas del *ISS*, que permite deducir el fracaso en las acciones propuestas en relación con las prácticas[731].

729 EL PAÍS. "*GOBIERNO FACULTADO PARA LIQUIDAR ISS*". Cali, 9 de julio de 2007.

730 Los trabajadores clasificados en niveles 1 y 2 del *SISBÉN*, cuya vinculación laboral se pacte con persona natural por días o períodos inferiores al mes, solo en caso específico establecido en la norma estarán obligados a afiliarse y cotizar al sistema de protección social y se les prestará servicio obligatorio del *Sistema General de Seguridad Social en Salud* (*artículo 40*). Departamentos, distritos y municipios deben articular y armonizar sus planes de desarrollo en materia educativa, con el *Plan Decenal de Educación 2006-2015* y el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* e incorporar en su presupuesto las partidas que aseguren tal finalidad. El trabajador podrá seleccionar si se afilia al régimen contributivo de salud o al régimen subsidiado. Si opta por el régimen contributivo, deberá junto con su empleador realizar los aportes señalados en la ley, su ingreso base de cotización no podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual. Si elige el régimen subsidiado, de índole prioritario, el aporte será: a) Sistema General de Seguridad Social en Salud: En exclusivo por el patrón, 8.5% del ingreso base de cotización, que no podrá ser inferior al salario mínimo legal diario, con destino a la cuenta de solidaridad del *Fondo de Solidaridad y Garantía*, *FOSYGA*; b) Ahorro Programado: El empleador deberá efectuar aporte equivale al 12% del ingreso del trabajador, no inferior a un salario mínimo legal diario (*artículo 43*).

731 El *Decreto 2505 de 2006* decidió liquidación de la *ESE José Prudencio Padilla*. El *Decreto 405 de 2007* ordenó liquidación de la *ESE Rafael Uribe Uribe*. El *Decreto 2866 de 2007* estableció liquidación de la *ESE Policarpa Salavarrieta*. El *Decreto 3202 de 2007* autorizó liquidar a la *ESE Luis Carlos Galán*. El *Decreto 452 de 2008* autorizó la liquidación de la *ESE Rita Arango Álvarez Del Pino*. El *Decreto 810 de 2008* dispuso la supresión y liquidación de la *Empresa Social del Estado Francisco de Paula Santander*. El *Decreto 3870 de 2008* aprobó la liquidación de la *ESE Antonio Nariño*.

ESTRUCTURAS DE INGRESOS Y GASTOS (2006)

CONCEPTO *	$ Millardos
INGRESOS PERMANENTES	1.603
Ingresos por UPC	1.405
Promoción, incapacidad y maternidad	90
Cuotas moderadoras y copagos	40
UPC diferencial por alto costo	36
Recobro de medicamentos y tutelas	16
Multas y otros	16
GASTOS TOTALES	1.722
Gastos médicos	1.483
Gastos de funcionamiento **	134
Administración central	66
Otros gastos de operación	35
Gastos de inversión	4
DÉFICIT ESTRUCTURAL	119

Fuente: EPS del *ISS* y estimaciones de la *SNS*. * No incluye carga de pensiones. ** Se desagrega en: $74 millardos de transferencias, $46 millardos de gastos de personal y $14 millardos en gastos generales.

La situación financiera de la *EPS* del *ISS* durante 2006 arrojó resultado negativo de $119 millardos, que corresponde a condición de inviabilidad. Entre los gastos no operativos sobresalieron $74 millardos por transferencias, $66 millardos de administración central y $46 millardos para gastos de personal. Al déficit anual de $119 millardos debió sumarse al déficit acumulado durante anteriores vigencias, que según la *Superintendente Nacional de Salud* alcanzó cifra vecina a $2,4 billones a junio del 2006. Según las cifras presentadas por el *CONPES*, la *EPS* registró desfase financiero cercano a $500 millardos anuales, como resultado del déficit operacional histórico y la necesidad de aportar recursos al pago de jubilaciones de trabajadores de la *EPS*. Para el año 2006 este faltante se cubrió con excedentes de la administradora de riesgos profesionales del *ISS*, crédito de la Nación y mecanismos especiales de compensación. El deterioro financiero de la *EPS* se reflejó en diferentes estadísticas e índices, se resaltan: Descenso en ingresos por traslado de cotizantes a otras *EPS*, altos costos en prestación de los servicios (superiores a otras *EPS*), cargas por atención de enfermedades de alto costo, pérdidas operacionales, alto nivel de endeudamiento, población atendida con edades superiores a la media.

GESTIÓN EPS (Millones de $)

CONCEPTO	2005	2006
ACTIVO CORRIENTE	755.321	609.750
ACTIVO FIJO	431.442	368.974
TOTAL ACTIVOS	1.186.793	978.724
PASIVO TOTAL	3.373.340	3.649.602
PATRIMONO	-2.186.547	-2.670.878
RESERVAS CONSTITUIDAS	2.599	2.431
INGRESOS OPERACIONALES	1.390.974	1.543.101
COSTO DE VENTAS	-1.259.710	-1.221.774
GASTOS OPERACIONALES	-691.613	-967.795

ESTRUCTURAS DE INGRESOS Y GASTOS (2006)

EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL	-560.350	-646.468
TRANSFERENCIAS	103.205	122.335
OTROS INGRESOS	298.799	255.419
OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	0	-24.000
OTROS GASTOS, AJUSTES EJERCICIOS ANTERIORES	50.392	-209.601
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO	-107.954	-502.315
LIQUIDEZ	63.64%	62.30%
SOLIDEZ	n. a.	n. a.
ENDEUDAMIENTO	284.24%	372.89%
RENTABILIDAD	n. a.	n. a.

Fuente: ISS

Los resultados financieros de la EPS del *ISS* fueron bastante preocupantes para las vigencias fiscales 2005 y 2006: Se presentaron resultados negativos durante ambos ejercicios, que se deterioraron con el devenir del tiempo; el patrimonio era negativo, lo que implicó que los activos no alcanzaran a sufragar los pasivos, a este aspecto se sumó las operaciones de traspaso de bienes a otras entidades del Estado (operaciones interinstitucionales) durante 2006 por $24.000 millones; el endeudamiento era alarmante y debido a los resultados deficitarios no fue posible calcular su solidez y rentabilidad.

GASTOS ADMINISTRATIVOS VIGENCIA 2006	
Gastos de personal	54.827.181.951
Gastos generales	9.438.770.748
Transferencias (sin jubilados)	44.491.684.109
Administradora General	88.813.577.396
Jubilados	399.534.617.604
Total Gastos Administrativos	597.105.831.808
Participacion de los gastos administrativos en el total de gastos 2006 con jubilados	**26%**
Participacion de los gastos administrativos en el total de gastos 2006 sin jubilados	**9%**

FUENTE: ISS. EPS. Equipo financiero y administrativo, VEPS.

Se destacaron los gastos administrativos por $597,1 millardos, cuya cuenta más representativa fue jubilados (66,91%), siguieron en su orden: Administración general (14,87%), servicios personales (9,18%), transferencias (7,46%) y gastos generales (1,58%). En todo caso, la *Nueva EPS* que reemplazó a la anterior debió hacerse cargo de los jubilados y tuvo que incurrir en otros gastos administrativos. Al igual, debió solventar los costos implícitos de la negociación de los trabajadores desvinculados del pretérito *ISS*.

EDADES DE AFILIADOS

AÑO	GRUPO ETAREO	COTIZANTES	BENEFICIARIOS	Total general
2006	1. Menores 1 año	20	5.981	6.001
	2. De 1 a 4 años	275	75.271	75.546
	3. De 5 a14 años	5.717	510.498	516.215
	4. Hombres 15 a 44 años	256.543	231.288	487.831
	5. Mujeres 15 a 44 años	213.532	354.973	568.505
	6. De 45 a 59 años	466.173	175.112	641.285
	7. Mayores de 60 años	490.207	221.469	711.676
Total 2006		**1.432.467**	**1.574.592**	**3.007.059**

Fuente: ISS, Vicepresidencia EPS, Dirección Nacional de Planeación de Salud.

Acorde con las edades, el rango que presentaba mayor proporción de cotizantes era el de más de 60 años (490.207), lo que ilustra el gran envejecimiento de los clientes del *ISS*. Fíjese que los cotizantes presentan promedio de edad alta, aspecto que no sucede en la misma magnitud con respecto de los beneficiarios.

Aun cuando las cifras disponibles no corresponden al universo, la información es representativa y puede tomarse como muestra razonable. En el 2006 se atendieron 37.475 pacientes de enfermedades catastróficas, que representaron para la *EPS* del *ISS* costo por $310.724 millones, que equivale a promedio de $8,7 millones. En realidad era bastante alto.

El saldo compensado por el *ISS* a *FOSYGA* en el período febrero de 2005 a junio de 2007 sumó $453.656,6 millones[732]. Se debe hacer precisión que no correspondían a cuentas por cobrar; eran cotizaciones pendientes de compensar y, por ende, no ingresó el 100%, en razón a que se giraron los recursos a la cuenta de solidaridad. Los recobros alcanzaron la cifra de $4.156 millones, así: $1.988 millones pertinentes a tutelas y $2.168 millones referentes a recobros.

732 Información originada por el Grupo de compensación de la *Vicepresidencia EPS* del *ISS.*

NÚMERO DE PACIENTES Y COSTOS DE ENFERMEDADES DE ALTO COSTO (ENFERMEDADES CATASTRÓFICAS) -2006-.

TRATAMIENTO	No DE PACIENTES	VALOR ATENCION
DIALISIS PERITONEAL	1.631	46.108.923.507
HEMODIALISIS	4.402	110.906.238.984
MANEJO DEL GRAN QUEMADO	135	336.646.620
NEONATOS - UCI	1.133	5.938.734.853
REEMPLAZOS ARTICULARES	1.466	14.185.632.462
TRANSPLANTE DE CORAZON	1	58.000.000
CONTORL POS TRANSPLANTE DE CORAZON	21	174.788.786
TRANSPLANTE DE MEDULA OSEA	8	591.506.427
CONTORL POS TRANSPLANTE DE MEDULA OSEA	21	279.502.077
TRANSPLANTE RENAL	54	1.462.667.562
CONTORL POS TRANSPLANTE RENAL	1.838	5.011.188.437
TRASPLANTE HEPATICO	2	190.000.000
TRATAMIENTO DE RADIOTERAPIA Y QUIMIOTERAPIA PARA EL CANCER	14.687	29.914.048.233
TRATAMIENTO PARA EL SIDA	3.964	7.484.438.620
TRATAMIENTO QUIRURGICO DEL SISTEMA NERVIOSO CENTRAL	677	6.725.679.635
TRATAMIENTO QUIRURGICO PARA EL TRAUMA MAYOR	124	596.527.904
TRATAMIENTO QUIRURGICO PARA ENFERMEDADES DE ORIGEN GENETICO O CONGENITAS	171	634.429.774
TRATAMIENTO QUIRURGICO PARA ENFERMEDADES DEL CORAZON	3.844	38.852.844.937
UNIDAD DE CUIDADOS INTENSIVOS	3.296	41.272.342.352
TOTAL	**37.475**	**310.724.141.169**

FUENTE: *ISS*, Informes de seccionales. NOTA: Falta reporte del *Instituto Nacional de Cancerología*, información de las seccionales *Cesar*, *Córdoba*, *Santander* y *Sucre* y reporte de medicamentos entregados por el operador logístico.

COSTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS: RED DE PRESTADORES (Millones $)

ENTIDAD	2005	2006
ESE LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO	139,114	140,952
ESE POLICARPA SALAVARRIETA	51,754	55,856
ESE ANTONIO NARIÑO	83,716	46,534
ESE RITA ARANGO ÁLVAREZ DEL PINO	200,670	194,775
ESE FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	61,222	64,865
ESE RAFAEL URIBE URIBE	99,983	100,199
ESE JOSE PRUDENCIO PADILLA	55,875	53,476
TOTAL	692,334	656,656

Fuente: Gerencia Nacional de Contratación de Servicios de Salud. Vicepresidencia EPS. NOTA: Las valorizaciones de la *ESE José Prudencio Padilla* se incluyen hasta julio de 2006.

Los costos de prestación de servicios se ejercieron fundamentalmente con las ESE escindidas del *ISS*. La proporción mayor de costos se incurre con la *ESE Rita Arango del Pino*, que no obedeció a mayor población de afiliados y beneficiarios, población de la zona cafetera. Las regiones que presentaron menores costos fueron las del *Caribe colombiano* (*Sucre*, *Bolívar*, *Atlántico*, *Magdalena*, *Cesar*, *Guajira* y *San Andrés*) y de la zona andina centro (*Cundinamarca*, *Boyacá*, *Tolima*, *Huila*, *Casanare* y *Caquetá*). En el próximo cuadro se relacionan los principales costos que incurre la EPS del *ISS*.

RUBROS PRINCIPALES EPS	CALCULO DEUDA A 31 DE DICIEMBRE DE 2006	MENOS DE 90 DIAS	MAS DE 90 DIAS
Compra de Servicios de Salud	37.507	28.935	8.572
Urgencias Red Complementaria	50.884	37.618	13.266
Renales	30.023	26.670	3.353
Subtotal Red Complementaria	**118.414**	93.223	**25.191**
Medicamentos	8.973	8.973	
Oxígeno y Gases medicinales	968	968	
Subtotal bienes de salud	**9.941**	**9.941**	**0**
Contratos ESE Dec. 1750/03	*25.837*	25.837	0
TOTAL ESE	**25.837**	**0**	**0**
TOTAL RUBROS PRINCIPALES EPS	**154.192**	***129.001***	**25.191**

Fuente: ISS. Equipo cuentas médicas. Vicepresidencia de EPS.

Para efectos de evaluar los grados de gestión y eficiencia se recurrió a los siguientes indicadores, con base en información del *ISS*: El tiempo de espera de consulta general durante el 2006 fluctuó en promedio mensual de 2.1 a 5.1 días (3.7 promedio anual) y en medicina especializada el promedio mensual estuvo entre 9.0 a 20.2 días (13.39 promedio anual), que puede considerarse extensivo. El porcentaje de fórmulas despachadas tuvo promedio anual de 70.43%, que podría considerarse satisfactorio, preocupa la baja participación generada en el mes de octubre (55.7%). El porcentaje de quejas resueltas evolucionó favorablemente 46.3% en enero a 75.0% en diciembre, el promedio anual fue de 71.16%. El índice de satisfacción con el trato fue bastante bajo, 11.72% en promedio anual. En procedimientos autorizados acordes con lista de espera también los resultados dejan mucho que desear, el promedio anual fue: 14.55%.

Acorde con el *artículo 49* de la *Carta Política*, "la atención de la salud es servicio público a cargo del Estado". Por ello, debe garantizarse "a todas las personas el servicio de promoción, protección y recuperación de la salud". Este mandato constitucional convierte a la salud en derecho fundamental y, por ende, tutelable constitucionalmente. De otro lado, el *artículo 48* de la *Constitución Política* estableció que "la seguridad social es servicio público de carácter obligatorio bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a principios de eficiencia, universalidad y solidaridad...". Sin embargo, este mismo artículo expresó: "La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas". Apoyado en este precepto el Gobierno Nacional otorgó prelación a este último designio, al plantear la conveniencia de aplicar el principio de sostenibilidad financiera en la *Ley 1151 de 2007*. En este sentido, se genera controversia al considerase que debería primar el carácter social del servicio de salud frente al principio de eficiencia y sostenibilidad financiera.

Originó gran desasosiego la decisión de extinguir la única entidad pública nacional prestadora del servicio de seguridad social en salud, al ser reemplazada por sociedad de economía mixta. Las condiciones en

la prestación del servicio por parte de la *EPS* del *ISS* no era confrontable y competitiva frente a las EPS privadas, por las siguientes razones: 1) Era la única entidad que atendía enfermedades de alto costo. 2) Ejercía cubrimiento exclusivo en el sector rural. 3) La mayoría de sus afiliados correspondían a población envejecida, superando en creces la media de los rangos de edad, al punto que hubo obstáculos de muchas EPS por aceptar a los afiliados del *ISS*, suceso denunciado ampliamente en aquella época. 4) Las proporciones de tutelas y quejas tuvieron efecto amplio sobre la estabilidad jurídica de la entidad, situación no concordante con lo que sucedía con las EPS privadas, dejando incertidumbres sobre la ecuanimidad de los fallos judiciales.

De la evaluación del diagnóstico efectuado a la *EPS* del *ISS*, resultaron múltiples interrogaciones, que no fueron respondidos por las autoridades:

1) Frente al fracaso de las acciones adoptadas por el Gobierno Nacional de escindir las siete ESE del *ISS*, que obligó a sus posteriores liquidaciones, cabría preguntarse si existió improvisación en relación con las políticas públicas asumidas en materia de seguridad social en salud. Surgió amplia incertidumbre sobre los efectos de las gestiones ejercidas. Estas acciones representaron amplios costos para el erario público. Sin embargo, no se efectuó ningún juicio de responsabilidad a los responsables de estas desacertadas decisiones.

2) En evaluación efectuada por la *Superintendencia Nacional de Salud*, como soporte para revocar la autorización de funcionamiento de la *EPS* del *ISS*, precisó incumplimiento reiterado de normas legales y financieras en la *EPS*. ¿Qué medidas ejercieron el *Ministerio de la Protección Social* y la *Superintendencia de Salud* en contra de los responsables de esos incumplimientos?.

3) Frente a la situación de patrimonio negativo que presentaba la *EPS* del *ISS* y ante su eventual liquidación, qué acciones se ejercerán para atender los pasivos que no se alcanzaron a cubrir con los activos disponibles?

4) Durante la vigencia 2006 en los estados de resultado de la *EPS* se registraron operaciones interinstitucionales (transferencias de activos por $24.000 millones), en qué consistieron y cómo se justificaron frente a la situación de insolvencia de la *EPS*?

5) La población cotizante y beneficiaria presentaba gran envejecimiento, 34.22% de los cotizantes eran de más de 60 años. Cuál fue la estrategia de la Nueva *EPS* para afrontar este reto?

6) Los costos de atender enfermedades catastróficas eran altos. En muestra representativa del 2006 ascendieron a $310.724 millones y se atendieron 37.475 pacientes, que representó costo promedio de $8.7 millones. Qué acciones se propulsaron con la Nueva *EPS* frente a este aspecto?

7) Qué investigaciones, proyecciones y evaluaciones se disponían sobre la Nueva *EPS*?

8) Cuáles fueron las estrategias impulsadas para asegurar que la *Nueva EPS* cumpliera sus propósitos?

9) En los medios de comunicación se denunció que el proceso de invitación a las cajas de compensación familiar se ejerció de manera cerrada, al no invitarse a la totalidad de actores. Se incurrió en acciones indebidas desde el ámbito jurídico?

10) De la información disponible, se infiere que las decisiones adoptadas para reemplazar la *EPS* del *ISS* obedecen a las propuestas presentadas por las firmas asesoras contratadas por el *ISS*, *Palacio & Lleras* y *HTM*. Hasta qué punto sus recomendaciones sirvieron de base para las decisiones adoptadas?

11) Cuáles son los aportes de cada caja de compensación familiar y de la compañía *Previsora Vida* para constituir la nueva *EPS*?

12) La *Ley 1122 de 2007* estableció que el *Sistema General de Seguridad Social en Salud* en 3 años (2010) alcanzará cobertura universal en los niveles I, II y III de salud. Cuáles son las acciones que se adelantan para alcanzar este propósito

13) El *Decreto 055 del 2007* instauró mecanismos para garantizar continuidad en el aseguramiento y prestación del servicio público de salud del *Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Cómo se logrará garantizar y cómo se financiará?

La promoción de la *Ley 100 de 1993* fue nefasta para el *ISS*, en el sentido que al auspiciar la presencia de entidades privadas promotoras de la seguridad social. En especial, en salud permitió reducir de forma considerable la proporción de sus afiliados[733].

Tal como denunció la Revista Semana: "El negocio de la salud es rentable, no en vano algunas EPS privadas están ubicadas en los puestos de vanguardia del ranquin de las 100 empresas más grandes de *Colombia*, con crecimiento financiero para el año 2003 del 18,26%, cinco veces superior al promedio nacional que fue de 3,74%"[734]. Sin embargo, de esta experiencia ha surgido lección trascendental, se ha comprobado que no es recomendable prescindir de lo público. En el caso de la seguridad social en salud, se ha comprobado que es indispensable mantener entidad pública, para que atienda a los grupos vulnerables de la población en aspectos como enfermos graves, población anciana y habitantes rurales, que aun no siendo rentables no los puede desproteger el Estado, por sus efectos sociales y en cumplimiento del derecho fundamental consagrado en la Carta Política, aspectos que no resuelve el sector privado, que se orienta por criterios de rentabilidad del negocio.

La *Nueva EPS*, reemplazante de la EPS del *ISS*, fue organizada como sociedad anónima, a través de *Escritura Pública No. 753 del 22 de marzo de 2007*. Además, le permitió constituirse en entidad promotora de salud (*EPS*) del régimen contributivo mediante *Resolución No. 371 del 3 de abril de 2008* emitida por la *Superintendencia Nacional de Salud*. Su propósito fue "garantizar la continuidad en la prestación de los beneficios del *Plan Obligatorio de Salud* a nivel nacional"[735]. Así, se dispuso que los afiliados al *ISS* pasaran de forma automática a la *Nueva EPS S. A*. Según el gobierno nacional se impulsaron los principios de calidad, eficiencia y compromiso. Este fue el primer paso en el proceso de desmonte del *Seguro Social*, manejada ahora bajo la estructura privada por las *Cajas de Compensación Familiar*.

Este esquema de salud de propiedad de entidades del sector solidario originó interesantes críticas se destaca: "Con la decisión gubernamental de entregar a sociedad de cajas de compensación -creada para el efecto-, los afiliados del enterrado *Seguro Social*, se confirma tendencia muy particular en el sistema general de seguridad social en salud de *Colombia*, vocación que consiste en la disminución progresiva de la participación del sector privado en la función de asegurar y agenciar el servicios de salud… La mayoría de estas empresas, más que responder a las necesidades de sus clientes, responden a los intereses políticos de quienes las manejan, entre ellos destacados congresistas de distintos partidos que sin rubor legislan sobre ellas… En este sentido, sería bueno precisar que la corrupción que brota con alguna frecuencia, en medio de grandes y pasajeros escándalos, no es más que la consecuencia del sistema político que se sigue financiando y reproduciendo por medio de las asignaciones de recursos del Estado. No es propia la corrupción por tanto del régimen subsidiado ni del aseguramiento, sino del régimen político… En síntesis, resulta *sui géneris* esta privatización del sector salud en *Colombia*, con gigantescas empresas sin dueños o con dueños fantasmas, que no son evidentes para el público. Empresas que crean los gobiernos y que no surgen de la iniciativa privada. Empresas a quienes se les da el beneficio de administrar recursos públicos por cientos de miles de millones sin mayor requisito y se les reparten regiones con millones de afiliados a dedo desde el gobierno central. Empresas cuyos administradores solo responden al Gobierno y a su coadministrador el Congreso que las creó, las administra y las usa con fines políticos. El discurso reza: 'Empresas sin ánimo de lucro' y legalmente eso son. Pueden estar tranquilos entonces aquellos que achacan todos los males del sector al ánimo de lucro. Pues este *demonio* del lucro ya es absolutamente minoritario en el sector salud"[736].

733 Hacia 1996 el *ISS* disponía población de usuarios de cerca de 10 millones y las EPS privadas clientela de cerca de 3.5 millones de personas. Para el año 2002 estas proporciones se invirtieron, el *ISS* contaba solo 3 millones de afiliados y las EPS privadas más de 9 millones.

734 REVISTA SEMANA. *INFORME ESPECIAL SECTOR ECONÓMICO*. No. 1147. Bogotá, abril de 2004.

735 [http://www.nuevaeps.com.co/].

736 F*ÉLIX* LEÓN MARTÍNEZ MARTÍN. "*UNA EXTRAÑA PRIVATIZACIÓN*". Inversiones Marcha, Bogotá, 2007. Disponible en: [http://www.saludcolombia.com].

El proceso de seguridad social en salud netamente estatal desapareció con la eliminación de la EPS del *Instituto de Seguros Sociales*, dado que la empresa que la reemplazó, la *Nueva EPS*, se generó como entidad de carácter mixto, que si bien dispone capital público su condición jurídica permite la presencia del capital privado.

Posteriormente, el *Ministerio de Salud y Protección Social* emitió la *Resolución 5521* del 27 de diciembre de *2013*, que definió, aclaró y actualizó el *Plan Obligatorio de Salud* (*POS*) de forma integral a partir de 2014, estipuló los principios que rigen el nuevo *POS* como integralidad, calidad, complementariedad, transparencia, territorialidad, corresponsabilidad y competencia, incorporó tres tipos de listados relativos a medicamentos, procedimientos y laboratorio clínico e incluyó solo 44 exclusiones definidas por la propia norma. Esta norma tiene especial incidencia sobre el sistema de seguridad social en salud.

En la actualidad se tramita reforma al sistema de salud en *Colombia*, *Proyecto de Ley 210 de 2013*, que pretende redefinir el sistema general de seguridad social en salud y dictar otras disposiciones.

4.3 ADMINISTRADORA DE PENSIONES (AP)

El *Decreto 1403 de 1994* instauró la estructura de la *Vicepresidencia de Pensiones*[737]. La nómina de la *AP* a diciembre de 2006 incluía 1.076 empleados (201 eran de planta y 875 por contratos)[738].

Desde el 2004, en cumplimiento del *artículo 138* de la *Ley 100 de 1993*, la Nación debió transferir recursos para pagar pensiones del 'régimen de prima media con prestación definida', como consecuencia del agotamiento de las reservas disponibles en patrimonios autónomos[739]. Durante 2006, la transferencia se presupuestó por $4,4 billones y la Nación transfirió $4,04 billones, presentándose incumplimiento por $400 millardos.

En relación con el resultado financiero se destaca que los ingresos operacionales aumentaron en 7.7% durante 2006 respecto del año anterior, superior a la inflación. De estos ingresos se destacan los provenientes de cotizaciones ($186 billones, 99.28%). Los gastos operacionales correspondieron solo al 30% de los ingresos generados en el negocio, lo que representó gran rentabilidad del proceso (excedente operacional de $130.4 billones). La parte onerosa del proceso se ejerció en otros gastos (siendo representativos los de carácter financiero $54.2 billones) y las operaciones interinstitucionales (consistente en traspaso de bienes). No obstante estos últimos costos, la *AP* del *ISS* generó excedente financiero durante el ejercicio de 2006 por $50.9 billones, inferior al del 2005 ($149 billones, -65.87%, explicado por el traspaso de bienes y por ajustes de ejercicios anteriores efectuados en el 2005).

Se destacan excelentes resultados en términos de indicadores financieros: Gran liquidez, amplia solidez, bajo endeudamiento y aceptable rentabilidad (en el 2006 se redujeron los resultados de rentabilidad por las razones aducidas: En especial, por traspaso de bienes).

737 Organizada en cuatro gerencias (nacional de atención al pensionado, regional de pensiones, nacional de historia laboral y nómina de pensionados y nacional de mercadeo), dos unidades (planeación y actuaría y atención al pensionado), tres departamentos (regional de atención al pensionado, regional de historia laboral y nómina de pensionados y regional de mercadeo de pensiones) y ocho seccionales *Antioquia* (*Antioquia*, *Chocó*), *Atlántico* (*Atlántico*, *Bolívar*, *Córdoba*, *Guajira*, *Magdalena*, *San Andrés*, *Sucre*), *Caldas* (*Caldas*, *Huila*), *Cauca* (*Caquetá*, *Cauca*, *Nariño*, *Putumayo*), *Cundinamarca* (*Amazonas*, *Boyacá*, *Casanare*, *Cundinamarca*, *Meta*), *Risaralda* (*Quindío*, *Risaralda*, *Tolima*), *Santander* (*Arauca*, *Cesar*, *Norte de Santander*, *Santander*) y *Valle del Cauca* (*Valle del Cauca*).

738 De estos, 259 correspondían al orden nacional (33 de planta y 226 por contratos) y 817 al ámbito seccional (168 de planta y 649 por contrato). El 65,6% de la planta de personal de las seccionales se ubicaban en 3 departamentos (*Cundinamarca*, *Antioquia* y *Valle del Cauca*).

739 ISS, VICEPRESIDENCIA DE PENSIONES. *INFORME DE GESTIÓN DE PENSIONES: PLAN OPERATIVO 2006*. Mimeógrafo. ISS, Bogotá, enero de 2007.

GESTIÓN FINANCIERA PENSIONES (millardos de $)

CONCEPTO	2005	2006
ACTIVO CORRIENTE	220.569	238.858
ACTIVO NO CORRIENTE	47.646	52.489
TOTAL ACTIVOS	268.215	291.347
PASIVO TOTAL	95.863	102.662
PATRIMONO	172.352	188.685
TOTAL PASIVO Y PATRIMONO	268.215	291.347
RESERVAS CONSTITUIDAS		
INGRESOS OPERACIONALES	173.903	187.221
GASTOS DE OPERACIÓN	-52.142	-56.174
PROVISIONES, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES, AGOTAMIENTO	-731	-682
EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL	121.030	130.365
OTROS INGRESOS	42.199	32.073
OPERACIONES INSTITUCIONALES	0	-46.581
OTROS GASTOS	-14.174	-64.983
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO	149.055	50.874
LIQUIDEZ	82.24%	81.98%
SOLIDEZ	64.26%	64.76%
ENDEUDAMIENTO	35.74%	35.24%
RENTABILIDAD DE VENTAS	85.71%	27.17%
RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	86.48%	26.96%
RENTABILIDAD DEL ACTIVO	55.57%	17.46%

Fuente: ISS.

El número promedio de cotizantes pasó de 1.891.067 en 2005 a 1.905.013 en 2006, que representó crecimiento del 3.37% (superó la meta programada, 1.875.000). También debe resaltarse que el porcentaje de cotización creció del 15% al 15.5%. Así, desde el 2005 existe viraje en número de cotizantes, cuya tendencia en años anteriores era a disminuir.

Durante el 2005 se efectuaron 4.222 cobros de bonos pensionales por $356.5 millardos y 3.970 por $361.7 millardos en 2006 (creció 1.46%), resultado que obedeció a estrategia institucional. También, se ejerció proceso de cobro persuasivo (administrativo) a entidades que permitió en el 2005 recaudar cifra de $244.4 millardos y en el 2006 de $294.9 millardos (crecimiento del 20.7%). En igual sentido, se ejercieron acciones dirigidas a generar cobros coactivos, que en el 2005 alcanzó $19.1 y en el 2006 recaudó $17.9 millardos (-6.7%).

La Nación disminuyó su contribución efectiva en cerca de $400 millardos durante 2006, se había presupuestado transferir de $4.4 billones y solo transfirió $4.0 billones.

La AP recaudó durante 2006 por comisiones de administración $197 millardos y los gastos fueron $140 millardos, originando excedentes del orden de $58.000 millones. Así, propició para la administración general recursos del orden de $50 millardos[740].

740 ISS, VICEPRESIDENCIA DE PENSIONES. *INFORME DE GESTIÓN DE PENSIONES: PLAN OPERATIVO 2006*. Mimeógrafo, Unidad de Planeación y Actuaría, Bogotá, 2007. P. 4.

Se advirtió tendencia al aumento en cotizantes promedios, que pasaron de 1.85 millones de cotizantes en 2004 a 1.89 millones en 2005 y 1.9 millones en 2006.

La *AP* originó rendimientos financieros por $135.9 millardos, originados por portafolios de inversión financiera ($93.1 millardos) y rendimientos sobre saldos en bancos y corporaciones ($42.8 millardos).

FLUJO DE CAJA ESPERADO DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA DEL ISS - 2006 - (Millones de $)		
INGRESOS	*Presupuesto aprobado*	*Ejecución a Diciembre*
Reserva al final de 2005	33.286	377.000
Cotizaciones 2006 (netas sin régimen subsidiado)	2.566.581	2.572.381
Rendimientos durante el año	17.079	39.561
Otros ingresos (bonos, reintegros multas + DEV AFP)	539.820	873.648
Aporte de la Nación	4.410.634	4.046.535
TOTAL INGRESOS	*7.567.400*	*7.909.125*

Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

Al corte del 31 de Diciembre de 2006 se trasladaron $45.323 millones, correspondiente a excedentes de la administradora de pensiones que estaban pendientes de giro del ejercicio contable del año 2004, que en cumplimiento de lo dispuesto por el *artículo 20* de la *Ley 100 de 1993* debían destinarse al patrimonio autónomo de vejez[741].

RIESGO	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
VEJEZ	9.27	7.72	7.99	7.71	6.63	6.59	6.50	6.36	6.05	5.67	5.00	5.14
INVALIDEZ	11.46	12.31	10.40	9.83	8.46	7.33	8.19	8.09	6.56	6.72	4.97	4.46
SOBREVIVENCIA	14.61	15.99	12.67	10.90	10.07	10.35	11.01	10.14	9.32	9.10	9.66	7.03
SUSTITUCIÓN	11.45	10.68	11.37	9.27	6.40	7.37	6.74	5.43	5.62	5.60	4.75	5.12
TOTAL	9.78	8.27	8.39	8.04	6.90	6.87	6.76	6.60	6.28	5.94	5.35	5.45

TIEMPOS PROMEDIO DE RECONOCIMIENTO POR TIPO DE RIESGO
Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

En términos de tiempos promedios para reconocimiento de pensiones, al finalizar el 2006 la actividad donde se presentó mayor eficiencia para el reconocimiento fue invalidez (4.5 meses), seguido de sustitución y vejez (ambos con 5.1) y, por último, sobrevivencia (7.0). También, se aprecia tendencia favorable en los tiempos promedios para reconocimiento de pensiones para las cuatro actividades con el devenir del tiempo durante el año; en términos totales se redujo de 9.8 a 5.5, que representa importante evolución en este aspecto.

741 ISS, VICEPRESIDENCIA DE PENSIONES. *INFORME DE GESTIÓN DE PENSIONES: PLAN OPERATIVO 2006*. Id. P. 23.

SECTOR	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
PRIVADO	8.41	7.66	7.95	7.47	6.32	6.16	6.11	5.82	5.48	5.29	4.56	4.82
PRIVADO + AFP	16.36	15.78	16.03	14.07	14.26	13.99	11.40	11.22	11.63	11.23	11.59	11.84
PÚBLICO	21.28	22.45	19.16	18.65	18.23	18.20	17.85	17.23	17.24	15.30	15.75	12.09
PÚBLICO + AFP	16.97	20.55	17.90	18.63	16.41	23.63	14.58	18.63	17.75	15.66	16.32	13.92
TOTAL	9.78	8.27	8.39	8.04	6.90	6.87	6.76	6.60	6.28	5.94	5.35	5.45

TIEMPOS PROMEDIO DE RECONOCIMIENTO POR SECTOR
Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

Se comprobó que los reconocimientos al sector privado se ejercieron con mayor agilidad; sin embargo, cuando se presentaron traslados desde fondos privados se comprobó demora considerable. Las pensiones del sector público mostraron considerable retraso en comparación con las del sector privado.

NÚMERO DE AFILIADOS, COTIZANTES Y PENSIONADOS Y SU EVOLUCIÓN

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	% Var. 06/03	% Var. 06/04	% Var. 06/05
AFILIADOS	5.667.429	5.629.088	5.790.802	5.927.957	4,60%	5,31%	2,37%
COTIZANTES	1.940.060	1.900.239	2.040.397	1.949.204	0,47%	2,58%	-4,47%
PENSIONADOS	544.598	590.233	631.974	691.015	26,89%	17,07%	9,34%
Invalidez	31.219	32.209	33.146	34.687	11,11%	7,69%	4,65%
Vejez	361.991	397.998	432.993	480.693	32,79%	20,78%	11,02%
Muerte	151.387	160.026	165.835	175.635	16,02%	9,75%	5,91%
(# Pensionados / # Afiliados)	9,61%	10,48%	10,91%	11,66%			
(# Pensionados / # Cotizantes)	28,07%	31,06%	30,97%	35,45%			
(# Cotizantes / # Afiliados)	34,23%	33,76%	35,24%	32,88%			

Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

Se aprecia en el lapso 2003 a 2006 importante evolución en afiliaciones, cotizaciones y pensionados, salvo en la última vigencia para cotizantes. Los indicadores: "pensionados / afiliados", "pensionados / cotizantes" y "pensionados / afiliados" no han sufrido mayor cambio durante el período analizado. No obstante, la proporción de pensionados sobre afiliados y cotizante cada vez eran mayores, en cambio la relación entre cotizantes y afiliados tendía a disminuir, se percibe aumento de número de afiliados no cotizantes. Estos indicadores muestran cierto grado de riesgo, mayor tendencia a pensionarse y proclividad a no cotizar, pero la tendencia no era muy elástica.

En 2006 se registraron 251.823 nuevos afiliados (184.454 hombres y 67.369 mujeres), 48.007 traslados efectuados y 27.431 traslados recibidos (deserciones).

La cobertura del *ISS* en materia de pensiones era bastante representativa, para 2006 la participación de afiliados sobre la población total fue de 13.1%, las personas en edad de trabajar de 17.1%, la población económicamente activa de 28.7% y de la población ocupada cerca de 33%. También es representativa la participación de cotizantes (4.3%, 5.6%, 9.5% y 10.7% respectivamente) y de pensiones (1.5%, 2.0%, 3.4% y 3.8% en ese orden).

COBERTURA DEL ISS EN AFILIACIONES, COTIZACIONES Y PENSIONES

POBLACIÓN (en miles)	2003	2004	2005	2006
Población Total	44.531	45.294	42.090	45.176
Población en Edad de Trabajar (PET)	33.075	33.376	34.193	34.761
Población Económicamente Activa (PEA)	20.344	20.344	20.478	20.625
Población Ocupada	17.520	18.119	18.332	18.267
Afiliados ISS	5.667	5.629	5.791	5.928
Cotizantes ISS	1.940	1.900	2.040	1.949
Pensionados ISS	545	590	632	691
Participación Afiliados ISS / Población Total	12.73%	12.43%	13.76%	13.12%
Participación Afiliados ISS / PET	17.13%	16.87%	16.94%	17.05%
Participación Afiliados ISS / PEA	27.86%	27.67%	28.28%	28.74%
Participación Afiliados ISS / Población Ocupada	32.35%	31.07%	31.59%	32.45%
Participación Cotizantes ISS / Población Total	4.37%	4.19%	4.85%	4.31%
Participación Cotizantes ISS / PET	5.87%	5.69%	5.97%	5.61%
Participación Cotizantes ISS / PEA	9.54%	9.33%	9.96%	9.45%
Participación Cotizantes ISS / Población Ocupada	11.07%	10.49%	11.13%	10.67%
Participación Pensionados ISS / Población Total	1.22%	1.30%	1.50%	1.53%
Participación Pensionados ISS / PET	1.65%	1.77%	1.85%	1.99%
Participación Pensionados ISS / PEA	2.68%	2.90%	3.09%	3.35%
Participación Pensionados ISS / Población Ocupada	3.11%	3.26%	3.45%	3.78%

Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

2006 cerró con 34.687 pensiones reconocidas por invalidez, 480.693 concedidas por vejez y 175.635 por concepto de muerte, para la totalidad de 691.015. El monto total de la mesada del año 2006 fue de $7.3 billones.

EVOLUCIÓN EN PENSIONES

RIESGO	SALDO 2005	NUEVOS 2006	FALLECIDOS - DESERTORES	Saldo 2006
INVALIDEZ	33.146	3.414	1.873	34.687
VEJEZ	432.993	65.539	17.869	480.663
SOBREVIVENCIA	165.835	14.404	4.524	175.715
TOTAL	631.974	83.357	24.266	691.015

Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

A diciembre del 2006 el total de afiliados era 5.927.957, de los cuales se encontraban cotizando 1.949.204 (33%) y no cotizaban 3.978.753 (67%). De otro lado, se encontraban activos 2.303.947 e inactivos 3.624.010. Del total de afiliados, 40% correspondía a mujeres (2.387.630) y 60% a hombres (3.540.327). Por sectores, era notable la participación del sector privado (5.090.680, 85%), seguido del sector público (568.266, 10%) y los menos representativos eran los empleados independientes (269.011, 5%).

Se presentaron 24.266 casos de muertes y cesación de sobrevivencias durante el 2006, que correspondían a vejez (17.869), muerte (4.524) e invalidez (1.873). Del total de pensiones la cifra de 175.635 correspondía a sustitutos o sobrevivientes por parentesco con el causante (padres, viudos, hijos y hermanos inválidos).

AFILIADOS POR RANGO DE EDAD

RANGO DE EDAD	*AFILIADOS*	*PROPORCIÓN*
0-19	27.042	0,46%
20-24	206.145	3,48%
25-29	476.260	8,03%
30-34	681.727	11,50%
35-39	898.567	15,16%
40-44	955.044	16,11%
45-49	900.501	15,19%
50-54	749.158	12,64%
55-59	500.790	8,45%
60-64	244.247	4,12%
65-69	151.601	2,56%
70-74	79.895	1,35%
75-79	31.307	0,53%
80-84	15.766	0,27%
85-89	8.019	0,14%
90-94	1.627	0,03%
95-99	258	0,00%
100-104	3	0,00%
TOTAL	5.927.957	100,00%

Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

El promedio de edad de afiliados era intermedio. El rango con mayor presencia era el de 40-44 años (955.044 personas, representan el 16.11%), seguido por el rango 45-49 años (900.501, 15.19%) y del rango 35-39 años (898.567, 15.16%). Entre 30 y 54 años se encuentran el 70.6% de afiliados (4.184.997). Se destaca la participación del rango de jóvenes (menores de 30 años) con 709.447 afiliados (11.97%). Los longevos (más de 55 años) era de 1.033.513 (17.43%).

PARTICIPACIÓN ACORDE CON INGRESO (EN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES)

RANGO DE SALARIO	*AFILIADOS*	*PARTICIPACIÓN*
Menos de 2 SML	5.529.861	93.28%
2-4 SML	256.662	4.33%
4-7 SML	87.992	1.49%
7-10 SML	28.467	0.48%
10-13 SML	11.693	0.20%
13-16 SML	5.471	0.09%
Mayores de 16 SML	7.811	0.13%
TOTAL	5.927.957	100.00%

Fuente: Vicepresidencia de Pensiones

La mayoría de afiliados se encontraban en los rangos de menores ingresos. El 93.3% recibían menos de 2 SML (5.529.861). El 97.6% se estaban por debajo de 4 SML. El 99.1% obtenía ingresos inferiores a 7 SML.

El plan de desarrollo "*Estado Comunitario Desarrollo para Todos*" 2006 - 2010 contempló en la *Ley 1511 de 2007, artículo 155*, la fusión de varias entidades públicas que administran pensiones, al crear la entidad *Colpensiones*. Al respecto, dispuso: "Créase empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al *Ministerio de la Protección Social*, denominada *Administradora Colombiana de Pensiones*, *COLPENSIONES*, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos que trata el *Acto Legislativo 01 de 2005*, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle. *Colpensiones* será administradora del régimen de prima media con prestación definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de *Cajanal EICE*, *Caprecom* e *Instituto de Seguros Sociales*, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de pensiones. Esta empresa tendrá domicilio en *Bogotá, D. C*., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. Dispondrá junta directiva, que ejercerá las funciones señaladas en los estatutos. La administración de la empresa estará a cargo del presidente, designado por la junta directiva. Esta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien la presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un representante del Presidente de la República".

El *artículo 156* de la *Ley 1511 de 2007* dispuso la creación de la "*Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social*, *UGPP*, adscrita al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta unidad administrativa tendrá a su cargo: 1) El reconocimiento de derechos pensionales, como pensiones, bonos pensionales, salvo los que sean responsabilidad de la Nación, auxilios funerarios causados a cargo de administradoras del régimen de prima media del orden nacional y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación... 2) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social... Igualmente, la *UGPP* podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos. La Unidad tendrá sede en *Bogotá, D. C*., y su patrimonio estará constituido por aportes del Presupuesto General de la Nación, activos transferidos por la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá director de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. De conformidad con el *numeral 10* del *artículo 150* de la *Constitución Política*, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad..."[742].

Otros desarrollos de la *Ley 1511 de 2007* en materia de seguridad social en pensiones son: Acceso *al Fondo de Solidaridad Pensional* para discapacitados calificados con porcentaje superior al 50% conforme al '*Manual de calificación de invalidez*', aun siendo menores de 50 años, clasificados en grados I y II de *SISBÉN*, si cumplen los requisitos legales (*artículo 19*). Los mecanismos de normalización de

742 El marco jurídico que la rige es: *Decreto 575 de 2013*, *Decreto 576 de 2013*, *Decreto 577 de 2013*, *Decreto 4269 de 2011*, *Decreto 4107 de 2011*, *Decreto 4168 de 2011*, *Decreto 5021 de 2009*, *Decreto 5022 de 2009*, *Decreto 168 de 2008*, *Decreto 169 de 2008*, *Ley 1551 de 2007* (*artículo 156*). Jurisprudencias: *Corte Constitucional*. *Sentencia 376 de 2008*. Magistrado ponente: *Marco Gerardo Monroy Cabra*. *Corte Constitucional*. *Sentencia 459 de 2008*. Magistrado ponente: *Manuel José Cepeda Espinosa*. *Corte Constitucional*. *Sentencia 510 de 2008*. Magistrado ponente: *Manuel José Cepeda Espinosa*. *Corte Constitucional*. *Sentencia 539 de 2008*. Magistrado ponente: *Humberto Antonio Sierra Porto*. Ver: [http://www.ugpp.gov.co/].

pasivos pensionales previstos en las *Leyes 550 de 1999* y *1116 de 2006* y desarrollados por decretos reglamentarios, podrán ser implantados voluntariamente por empleadores públicos y privados que tengan a cargo pasivos pensionales (*artículo 39*). Trabajadores vinculados como persona natural por días o períodos inferiores a un mes y clasificados en niveles 1 y 2 del *SISBÉN*, sólo estarán obligados a afiliarse y a cotizar al sistema de la protección social siguiendo proceso fijado por la norma y les permitirán afiliarse al sistema de ahorro programado (*artículo 40*).

En términos generales la situación financiera de la *AP* del *ISS* no era negativa; sin embargo, el Gobierno Nacional decidió su liquidación. Se deduce grados de improvisación en estas políticas. Asimismo, se formulan algunos interrogantes a este proceso:

1) Los estados e indicadores financieros, la aceptación de la ciudadanía, la presencia en el mercado, entre otros indicadores y variables demuestran que la situación de la *AP* del *ISS* presentaba resultados favorables. Porqué se ejercieron reformas a este negocio?. Se indujo a dispersión de los afiliados?

2) Los *artículos 155* y *156* del plan de desarrollo "*Estado comunitario desarrollo para todos (2006-2010)*" creó dos entidades para reemplazar a la *AP* del *ISS*: *COLPENSIONES* y *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social*, *UGPP*. Cómo se financiaron?. Qué efectos tuvo para las finanzas públicas consolidadas y para el régimen de seguridad social en pensiones?. Qué fortalezas y debilidades se generaron?. Qué riesgos se corrieron?. Qué estudios se disponen al respecto?.

El ***Decreto Ley 169 de 2008*** instauró las funciones de la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social*, *UGPP*, e instituyó el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Los *Decretos No. 4488, 4990* y *4989 de 2009*, en su orden, aprobaron estructura interna, planta de personal y régimen salarial y de prestaciones sociales de los empleados públicos de la *Administradora Colombiana de Pensiones* (*Colpensiones*).

El *Decreto 5021 de 2009* estipuló la estructura y organización de la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social* (*UGPP*) y las funciones de sus dependencias. Dispuso que la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social* es entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, acorde con lo dispuesto por el *artículo 156* de la *Ley 1151 de 2007*.

El *Decreto 4168 de 2010* fijó la escala de asignaciones básicas para los empleos públicos de la *Administradora Colombiana de Pensiones* (*Colpensiones*), derogado por el *artículo 19* del *Decreto 1032 de 2011*, estipuló la remuneración de empleados públicos pertenecientes a empresas industriales y comerciales del estado, entidades de naturaleza especial y sociedades de economía mixta directas e indirectas del orden nacional.

El *Decreto 4168 de 2011* dispuso funciones y confirmación del *Consejo Directivo* de la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social* (*UGPP*).

El *Decreto 4269 de 2011* distribuyó competencias entre la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social* y *CAJANAL (EICE)* en liquidación.

Los *Decretos No. 4936, 4938* y *4937 de 2011* reformaron respectivamente la estructura interna, la planta de personal y el régimen salarial y de prestaciones sociales de los empleados públicos de la *Administradora Colombiana de Pensiones* (*COLPENSIONES*). Establecieron que la administradora de pensiones es entidad del régimen solidario de prima media con prestación definida, sistema en el que los aportes de los afiliados constituyen fondo común de naturaleza pública y el monto de la pensión se

calcula a partir del salario base de cotización y las semanas cotizadas.

La *Ley 1562 de 2012* modificó el sistema de riesgos laborales y dictó disposiciones en materia de salud ocupacional.

El *Decreto 575 de 2013* reformó la estructura de la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social* (*UGPP*).

El *Decreto 576 de 2013* modificó la planta de personal de la *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social* (*UGPP*). El *Decreto 577 de 2013* creó algunos cargos.

El *Decreto 2727 de 2013* estableció la estructura interna de la *Administradora Colombiana de Pensiones* (*COLPENSIONES*). El *Decreto 4936 de 2013* aprobó la estructura interna de la *Administradora Colombiana de Pensiones* (*COLPENSIONES*).

4.4 ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES (ARP)

El primer antecedente a la gestión de actividades de riesgo profesional por el *ISS* fue la creación de la *Sección Nacional de Salud Ocupacional*, creada a través del *artículo 69* del *Decreto 183 de 1964*. Luego, en 1975 fue transformada en *Departamento Nacional de Salud Ocupacional*, con las secciones de 'medicina del trabajo e higiene' y 'seguridad industrial'. En 1978 se transformó en *División Nacional de Salud Ocupacional*. Con los *artículos 88* y *89* del *Decreto Ley 1650 de 1977* se creó el *Fondo de Promoción de la Salud Industrial*, con recursos provenientes del 5% de cotizaciones recaudadas por el seguro social obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (*SOATEP*)[743], como *cuenta especial* para financiar proyectos de investigación en temas de enfermedades profesionales y educación y promoción para mejorar las condiciones de trabajo.

La *Carta Política* consagrada en 1991 estipuló en su *artículo 48* que "la seguridad social es servicio público de carácter obligatorio" y la *Ley 100 de 1993* dispuso en su *artículo 8* la creación del sistema de seguridad social integral, que propició el sistema de riesgos profesionales. Luego, institucionalizado mediante *Decreto 1295 de 1994*[744], que reemplazó al seguro social obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por el sistema general de riesgos profesionales (*SGRP*).

La creación de la *Administradora de Riesgos Profesionales* (*ARP*) del *ISS* se ejerció con la expedición de los *Decretos 1403 de 1994* y *337 de 1995*.

GESTIÓN ARP

CONCEPTO	*2005*	*2006*
ACTIVO CORRIENTE	100.233	88.055
ACTIVO FIJO	48.332	46.620
TOTAL ACTIVOS	148.565	134.675
PASIVO TOTAL	34.759	42.762
PATRIMONO	113.806	91.913
TOTAL PASIVO Y PATRIMONO	148.565	134.675
RESERVAS CONSTITUIDAS		
INGRESOS OPERACIONALES	25.497	34.336

743 Establecido mediante los Decretos 3169 y 3170 de 1964.

744 Su *artículo 77* facultó la participación del sector privado en la gestión del *sistema de riesgos profesionales*, otorgando esta función a entidades aseguradoras de vida autorizadas por la *Superintendencia Financiera*.

GESTIÓN ARP (continuación)

GASTOS DE OPERACIÓN	-31.837	-33.753
PROVISIONES, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES, AGOTAMIENTO	-1.701	-4.315
EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL	-10.655	-1.118
OTROS INGRESOS	48.430	23.660
OPERACIONES INSTITUCIONALES	0	-26.768
OTROS GASTOS	-12.190	-17.043
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO	-21.270	25.585
LIQUIDEZ	67,5%	65,4%
SOLIDEZ	76,6%	68,2%
ENDEUDAMIENTO	23,4%	31,7%
RENTABILIDAD DEL PATRIMONIO	-18,7%	27,8%
RENTABILIDAD DEL ACTIVO	-14,3%	19,0%
RENTABILIDAD DE VENTAS	-83,3%	74,5%

Fuente: ISS

En el 2006 para la *ARP* el indicador de liquidez se deterioró levemente frente a la anualidad anterior al pasar de 67.5% a 65.4%. La solidez mostró también deterioro apreciable al pasar de 76.6% a 68.2%. El endeudamiento mostró niveles aceptables; sin embargo, se presentó tendencia a empeorar al pasar de 23.4% a 31.7%.

La *Vicepresidente de la ARP* del *ISS* manifestó que conocida las declaraciones del señor Presidente de la República sobre la reestructuración de la Entidad, el presidente del *ISS* impartió instrucciones para preparar propuestas y estudios de evaluación de dicha área. También, afirmó que no existe conocimiento sobre el real futuro de la *ARP*, de los recursos financieros que dispone la entidad *Previsora Vida* para ejercer la transacción y sobre las fuentes de recursos para asegurar la viabilidad y sostenibilidad futura de la nueva empresa. Se manifestó, además, que conocía como política pública sobre la materia el *Documento CONPES 3456 del 15 de enero del 2007*. La *ARP* del *ISS* elaboró propuesta para constituir la nueva *ARP* pública, que incorporó los siguientes aspectos: Análisis jurídicos del manejo de riesgos profesionales en el *ISS* y para la creación de la nueva *ARP*, estudio de mercado y análisis comercial, estudio de rentabilidad operacional de la actual *ARP* y proyecto de estructura y funcionamiento administrativo para la *ARP pública* propuesta.

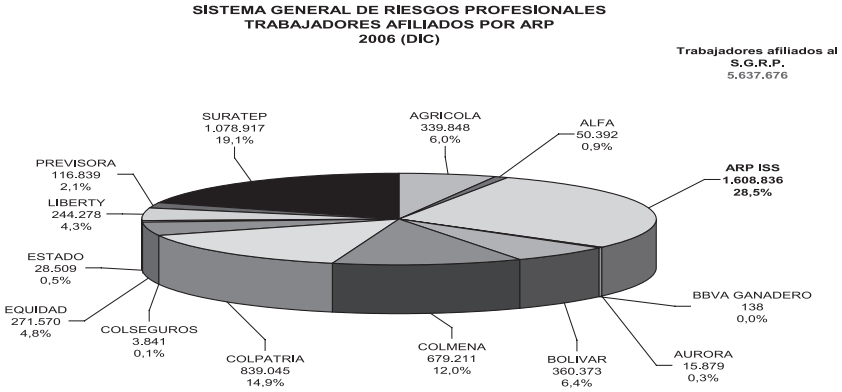
Se colige del *Documento CONPES 3456 del 2007*, que la política pública del Gobierno se orientaba a liquidar la *ARP* del *ISS* y crear otra entidad con inversión de la compañía *La Previsora Vida*. La entidad mantendría carácter público. La reforma obedeció a la necesidad de inyectar más capital con el propósito de asegurar competitividad y modernización. Sobre la existente *ARP* del *ISS* se consideraron los siguientes aspectos para constituir la *ARP* pública que la reemplazaría[745]: La función social debía generar ventajas competitivas para la nueva entidad, se debían impulsar políticas para incorporar a los trabajadores que se encontraban afiliados al *ISS*, debían establecerse mecanismos para obligar a las entidades públicas a afiliarse a la nueva empresa. Se precisó que era menester que la nueva *ARP* se constituyese como entidad aseguradora del sector financiero, administrase en forma autónoma las reservas matemáticas y técnicas que la ley exige como entidad aseguradora, mantener las existentes en el momento de la fusión y modificar las normas de seguridad social, porque la personería jurídica hacía referencia específica al *Instituto de Seguros Sociales*.

El plan de desarrollo *Estado Comunitario Desarrollo para Todos: 2006 - 2010*, *artículo 18* de la *Ley*

745 ISS, VICEPRESIDENCIA ARP. "*PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UNA NUEVA ARP PÚBLICA*". Mimeógrafo, Bogotá, febrero de 2007.

1511 de 2007, instauró en materia de riesgos profesionales y protección al cesante que "se aumentará la afiliación al sistema de riesgos profesionales y al número de empresas afiliadas a dicho sistema, y se buscará aumentar la cobertura en afiliación a pensiones". Mas no dispuso de manera expresa la conformación de la nueva *ARP*.

La siguiente gráfica relaciona la segmentación del mercado en 2006, desde dos puntos de vista: Número de trabajadores afiliados (*ARP* del *ISS* disponía de 1,6 millones de afiliados, siendo la máxima representación con 28.5% del total, que asciende a 5,6 millones de abonados) y número de entidades vinculadas (*ARP* del *ISS* incorporaba 290.030 empresas, absorbiendo la mayor participación del mercado con 74.3% del total, que corresponde a 390.505 afiliados).



Con base en el anterior diagnóstico fue posible concluir que la situación de la *ARP* del *ISS* era exitosa en ese momento; por ello, fue controvertible que el Gobierno Nacional haya propuesto la liquidación de la *ARP* y su absorción por *La Previsora Vida*. Frente a las expectativas de este negocio también fue esencial en ese momento realizar algunos interrogantes:

1) Los estados e indicadores financieros, la aceptación de los afiliados, la presencia en el mercado, entre otros indicadores y variables demuestran que la situación de la *ARP* del *ISS* presentaba resultados satisfactorios. ¿Por qué se pensó en generar modificaciones a este negocio? ¿Se indujo a correr riesgos de dispersión de los afiliados?

2) El estudio elaborado por la Vicepresidencia de *ARP* hizo referencia a argumentos que han debido tenerse en cuenta para constituir la nueva *ARP*. ¿Se analizó esa propuesta? ¿Qué pensaron las autoridades de protección social al respecto?

3) La *ARP* del *ISS* era la entidad más sólida y aceptada en el mercado. ¿Cómo infraestructura tan débil como de la *Compañía la Previsora Vida* podría incorporar entidad tan compleja como la *ARP* del *ISS*?. ¿Se estudiaron los posibles efectos negativos de originar reformas a la *ARP* más afianzada en el mercado?

El Gobierno Nacional justificó esta operación argumentando que *Previsora Vida S. A. Compañía de Seguros* nació con la compra de *Seguros Tequendama*[746] por *La Previsora S. A.*, cuyo cambio de razón social quedó solemnizado el 17 de octubre de 1995 en la *Cámara de Comercio de Bogotá*. Fecha en que comenzó a formar parte de *La Previsora S. A.*

Mediante el proceso de transformación del *Seguro Social*, se engendraron los documentos *CONPES 3456* del 15 de enero de 2007 y *3456* del 13 de noviembre de 2007, que propuso la conversión de la empresa *La Previsora Vida S. A.* en *Positiva Compañía de Seguros S. A.* Se originó de la cesión de

746 Constituida mediante Escritura Pública No. 375 del 11 de febrero de 1956. Incluyó *Tequendama Vida*.

activos, pasivos y contratos de la *Administradora de Riesgos Profesionales* (*ARP*) del *Seguro Social* a la *Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros*.

Mediante la *Resolución 1293 del 11 de agosto de 2008* la *Superintendencia Financiera de Colombia* aprobó la cesión de activos, pasivos y contratos de la *Administradora de Riesgos Profesionales* del *Instituto de Seguros Sociales* a *La Previsora Vida S. A. Compañía de Seguros*.

La Previsora Vida S. A. se comprometió a prestar el servicio a 315.000 empresas afiliadas con cifra aproximada de 1.900.000 trabajadores y a atender a 28.000 pensionados por invalidez y sobrevivencia provenientes de la *Administradora de Riesgos Profesionales* del *ISS*. Para cumplir estas obligaciones el *ISS* trasladó sus reservas por $2.600.000.

De esta forma, a partir del primer día de septiembre de 2008 la *ARP* del *Instituto de Seguro Social* desapareció e inició el proceso de transferencia de activos, pasivos, contratos y afiliados a la *Administradora de Riesgos Laborales* (*ARL*) *Positiva Compañía de Seguros S. A* Su misión es participar en el sistema integral de seguridad social.

Con base en investigación de mercado efectuado por la firma *DDB*, se decidió cambiar su razón social de *Previsora Vida S. A.* por *Positiva Compañía de Seguros S. A.* Esta novedad fue oficializada mediante *Escritura Pública No. 1260 del 30 de octubre de 2008* suscrita en la *Notaria 74* del *círculo de Bogotá* e inscrita en registro mercantil ante la *Cámara de Comercio de Bogotá* en la misma fecha. Fue organizada como entidad vinculada al *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* y supervisada por la *Superintendencia Financiera de Colombia* y los entes de control fiscal y disciplinario. En el tema relativo a riesgos laborales el *Ministerio de Trabajo regula* su funcionamiento[747].

En *Positiva Compañía de Seguros S.A.* se consolidó el servicio de aseguramiento público en *Colombia*. Se afianzó como empresa estatal con objeto social de prestar los servicios de aseguramiento y administración de riesgos laborales.

A inicio de 2013 contaba *Positiva* con alrededor de 2.100.000 trabajadores protegidos que laboran en más de 330.000 empresas y para atender siniestros y pagar indemnizaciones y pensiones por invalidez contaba con reservas por $3.3 billones.

Positiva disponía 3.157.086 trabajadores afiliados que trabajan en 404.089 empresas a mayo de 2014 y contaba a diciembre de 2013 con reservas técnicas para seguros por $5.1 billones[748].

Importante antecedente a los procesos de privatización gestados a partir de 1989 es el convenio liderado por países industrializados, conocido como *Consenso de Washington*, que impulsó reformas económicas, sociales y políticas para *América Latina*, que fueron acogidas en *Colombia* de forma incondicional[749].

747 [www.positiva.gov.co].

748 [www.positiva.gov.co].

749 Se considera como precursor del epígrafe *Consenso de Washington* al economista *John Williamson* que resumió en 1989 diez políticas impulsadas para los países no industrializados por la trilogía constituida por el *Fondo Monetario Internacional* (*FMI*), el *Banco Mundial* (BIRF) y el *Departamento de Hacienda de los Estados Unidos* desde *Washington*. Este término fue generalizado por tratadistas, especialistas académicos, periodistas especializados y, en general, por economistas y especialistas en el tema. Ver: JOHN WILLIAMSON. "*A QUÉ SE REFIERE WASHINGTON POR REFORMA POLÍTICA*" en *EL REAJUSTE LATINOAMERICANO: QUÉ TANTO HA SUCEDIDO* de JOHN WILLIAMSON. Instituto de Economía Internacional, Washington, 1989.

BIBLIOGRAFÍA

A. MICHAEL SPENCE. "MONOPOLY, QUALITY AND REGULATION" en BELL JOURNAL OF ECONOMICS. Vol. 6, No. 2. The RAND Corporation, Santa Mónica, 1975.

"ACERCA DE..." [www.aaa.com.co].

ADAM SMITH. INDAGACIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA Y LAS CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Aguilar, Madrid, 1961.

ADAM SMITH INSTITUTE. PRIVATIZATION WORLDWIDE. Adam Smith Institute, London, 1986.

ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT [www.fda.gov].

ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT: 5 U. S. C., SUBCHATER II [http://www.archives.gov].

AGUSTÍN DURÁN BECERRA Y PAULINA FLORES ZAVALA PUENTE. ESTÍMULOS FISCALES Y SU TRATAMIENTO PARA EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2009.

AKIO HOSONO Y NEANTRO SAAVEDRA RIVANO. LA ECONOMÍA JAPONESA SIN MISTERIOS: REFLEXIONES HACIA AMÉRICA LATINA. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, 1996.

ALAN GILBERT. "¿CÓMO PRIVATIZAR SIN MORIR EN EL INTENTO? en EL ESPECTADOR, Bogotá, 17 de mayo de 1992.

ALBERTO CHONG Y JUAN BENAVIDES. "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN AMÉRICA LATINA" en EL ESTADO DE LAS REFORMAS DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA de EDUARDO LORA. BID & MAYOL, Washington, 2006.

ALBERTO LUZÁRRAGA. ESTATISMO Y POBREZA LATINOAMERICANA [www.futurodecuba.org].

ALBERTO MANSUETI. 8 FALSAS CURAS PARA LOS MALES DEL ESTATISMO [www.ileperu.org].

ALDO FERRER Y HELIO JAGUARIBE. ARGENTINA Y BRASIL EN LA GLOBALIZACIÓN: ¿MERCOSUR O ALCA? Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.

ALEJANDRO IBARRA YÚNEZ. "PRIVATIZACIÓN Y CAMBIO REGULATORIO: OPORTUNIDADES Y PROBLEMAS" en TRANSFERENCIA. Año X, No. 43, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, 1998 [http://www.mty.itesm.mx].

ALFONSO KLAUER. REBELIÓN CONTRA EL CENTRALISMO. Nueva Historia, Lima, 2002. [www.eumed.net].

ALFRED MARSHALL. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA. Biblioteca Ciencias Sociales, Madrid, 1948.

ALFREDO ROMÁN ZAVALA. GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA ENERGÉTICA EN JAPÓN. El Colegio de México, México, 2000 [bibliotecavirtual.clacso.org.ar].

ALVA W. STEWART. PRIVATIZATION: A SELECTIVE BIBLIOGRAPHY. Vance, Monticello, 1986.

ÁLVARO CUERVO GARCÍA. LA PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA. Encuentro, Madrid, 1997.

ÁLVARO TAFUR GALVIS. LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Montoya y Araujo, Bogotá, 1984.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. "LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PRIVATIZACIÓN". 17 de marzo de 2005. [doc.es.amnesty.org].

ANA MARÍA ARTEAGA. LA LÓGICA BRUTAL DE LA PRIVATIZACIÓN [http://rrojasdatabank.info].

ANDRÉS BERNAL, ANDRÉS ONETO, MICHAEL PENFOLD, LISA SCHNEIDER Y JOHN WILCOX. "GOBIERNO CORPORATIVO EN AMÉRICA LATINA: IMPORTANCIA PARA LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL en SERIE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA" de CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. No. 6. CAF, Caracas, 2012 [http://www.oecd.org].

"ANTES DE DICIEMBRE QUEDARÁN LIQUIDADAS TODAS LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA". Disponible en: [www.presidencia.gov.co].

ANTHONY DOWNS. AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY. Harper Collins & Row, New York, 1957.

ANTONIO LUIS HIDALGO CAPITÁN. EL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA

SOCIOECONÓMICO COSTARRICENSE DESDE PERSPECTIVA COMPLEJA Y EVOLUTIVA: 1980-1998. Tesis para optar al título de doctor en Economía, otorgado por la Universidad de Huelva. Directora: MANUELA ADELAIDA DE PAZ BÁÑEZ. Universidad de Huelva, Huelva, 2000 [http://www.eumed.net].

ARNOLD C. HARBERGER. "THREE BASIC POSTULATES FOR APPLIED WELFARE ECONOMICS" en JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE. Vol. IX, No. 3. American Economic Association, Nashville, 1971.

ARTHUR ANDERSEN. LA PRIVATIZACIÓN COMO ALTERNATIVA: METODOLOGÍA Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES. Ciencias de la Dirección, Madrid, 1994.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (ANIF) Y CORREVAL. "PRIVATIZACIONES, INFRAESTRUCTURA Y MERCADO DE CAPITALES". ANIF y CORREVAL, Bogotá, 2011 [http://anif.co].

AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN [es.wikipedia.org].

AZUCENA ESTEBAN, JAVIER AMARO Y AURORA BASALLO. "LA PRIVATIZACIÓN DE LA SALUD EN COLOMBIA (UNA REFLEXIÓN PARA TODOS)" [www.semg.es].

BANCO DE COLOMBIA. ESTADOS FINANCIEROS A DICIEMBRE DE 1993.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. AMÉRICA LATINA TRAS UNA DÉCADA DE REFORMAS. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. COMPETITIVIDAD: EL MOTOR DEL CRECIMIENTO. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "LA PRIVATIZACIÓN" en REVISTA POLÍTICAS DE DESARROLLO. BID, Diciembre de 1992.

BANCO MUNDIAL. "COLOMBIA: PUBLIC SECTOR EXPENDITURE REVIEW" en REPORT No. 7891-CO. World Bank, Washington, 15 de enero de 1991.

BEATRIZ EMILIA MUÑOZ CALDERÓN Y ERIKA PATRICIA SASQUÍS MATTA. PRIVATIZACIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS: CASO BANCO DE COLOMBIA. Tesis para optar título de abogadas. Pontificia Universidad Javeriana. Director tesis: SANTIAGO MUÑOZ MEDINA. Bogotá, 1999.

BEATRIZ HELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ. "ESTRATEGIAS DE ESTADO PARA ADELANTAR UN PROCESO DE PRIVATIZACIÓN" en ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

BEATRIZ HELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ. LA PRIVATIZACIÓN COMO ALTERNATIVA PARA EL SECTOR PÚBLICO DE PAÍSES EN DESARROLLO. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

"BOLIVIA: 71 MUERTOS EN LA GUERRA DEL GAS" [bolivia.indymedia.org].

"CAPITALES GOLONDRINA" en BOLETÍN No. 77 de EAFIT [http://www.eafit.edu.co].

CARLOS AQUINO RODRÍGUEZ. "LA CRISIS ASIÁTICA Y LA ECONOMÍA MUNDIAL" [www.geocities.com].

CARLOS BAZDRESCH P., ROSS GARNAUT, LIGANG SONG, STOYAN TENEV, YANG YAO. CHINA'S OWNERSHIP TRANSFORMATION: PROCESS, OUTCOMES, PROSPECTS. World Bank, Washington, 2005.

CARLOS D. MALAMUD RIKLES. LOS PAÍSES ANDINOS: DE LA INDEPENDENCIA A LA GRAN DEPRESIÓN en LAS AMÉRICAS. Tomo XXXIV. Akal, Madrid, 1992.

CARLOS GUSTAVO CANO SANZ. "ESTADO: PRIVATIZA, DESCENTRALIZA O REDUCE" en REVISTA ANGULO. No. 4. Bogotá, marzo de 1992.

CARLOS H. WAISMAN. RESERVAL OF DEVELOPMET IN ARGENTINA: POSTWAR COUNTERREVOLUTIONARY POLICIES AND THEIR STRUCTURAL CONSEQUENCES. Princeton University Press, Princeton, 1987.

CARLOS LEYTON MUÑOZ. "PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA" [www.desarrollolocal.org].

CARLOS MEDELLÍN. "PRIVATIZAR: ¿BUEN NEGOCIO PARA QUIEN?" en EL ESPECTADOR. Bogotá,

22 de marzo de 1992.

CARTA ENVIADA POR EL GERENTE DEL PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA REGULATORIA DEL BANCO MUNDIAL PARA COLOMBIA Y MÉXICO A LA DIRECTORA DE INFRAESTRUCTURA Y ENERGÍA SOSTENIBLE DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [www.aerocivil.gov.co].

CECILIA SAGER. "PONIENDO LA PRIVATIZACIÓN EN LÍNEA" [www.cipe.org].

CÉSAR GIRALDO. "EL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: AJUSTE QUE LLEVARÁ A LA ECONOMÍA AL COLAPSO" [www.deslinde.org.co].

CHARLES VUYLSTEKE. "TECHNIQUES OF PRIVATIZATION OF STATES - OWNED ENTERPRISES" en WORLD BANK TECHNICAL PAPER. Vol. 1, No. 88. METHODS AND IMPLEMENTATION. World Bank, Washington, 1988.

"CHOQUES EN PERÚ POR PRIVATIZACIÓN" en BBC MUNDO [http://news.bbc.co.uk].

CINDY BURGOS. "PRIVATIZAR LA AEE SUBIRÁ LOS COSTOS ENERGÉTICOS" en METRO. Lima, 27 de septiembre de 2013 [http://www.metro.pr].

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. "LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS Y LOS DERECHOS HUMANOS" en INFORME DE ALTA COMISIONADA. ONU, Washington, 2002.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. EL ESTADO DEL ARTE DE LA REGULACIÓN EN EL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN COLOMBIA. CRA, Bogotá, 2001.

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES. "EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA". Mimeógrafo, Bogotá, 2000.

COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA GESTIÓN DE ACTIVOS FIJOS. ACTA No. 2 DE 2004.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO. INFORME FINAL. Programa de Naciones Unidas para el desarrollo -PNUD-, Proyecto Col/88/018. PNUD, Bogotá, 1990.

COMPLIANCE AND THE REGULATORY MECHANISMS OF THE U. S. GOVERNMENT [www.cveg.uark.edu].

"CONCESIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EL DORADO" [http://carce.ccb.org.co].

"CONCESIONES VIALES ADMINISTRADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES (INCO)" [www.mintransporte.gov.co].

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. "ESTRATEGIA PARA ADELANTAR UN PROGRAMA DE APROVECHAMIENTO DE ACTIVOS Y ENAJENACIÓN DE PARTICIPACIONES DE LA NACIÓN Y SUS ENTIDADES EN EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS". Documento CONPES 3281. DNP, Bogotá, 19 abril de 2004.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. "ESTRATEGIA PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS PÚBLICOS CONCENTRADOS EN GRANAHORRAR Y BANCAFÉ". Documento CONPES 3340. DNP, Bogotá, 7 de marzo de 2005.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. "ESTRATEGIA PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS DE ASEGURAMIENTO EN SALUD, ASEGURAMIENTO EN PENSIONES DE RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA Y ASEGURAMIENTO EN RIESGOS LABORALES". Ministerio de Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3456 del 15 de Enero de 2007 [www.dnp.gov.co].

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. "LINEAMIENTOS PARA LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN PERSONAL PCS". Documento CONPES 3118. DNP, Bogotá, 1 junio de 2001.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. "PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA", Documento CONPES 2775 de abril 26 de 1995.

DNP, Bogotá, 1995.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. "PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y CAPITALIZACIÓN DE CORELCA Y LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA ATLÁNTICA". Documento CONPES 3013 de 1998. DNP, Bogotá, 1995.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). "CIERRE FISCAL PRELIMINAR: III TRIMESTRE 2006". Documento Asesores No. 1 de 2007. DNP, Bogotá, 29 de enero de 2007.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS). "PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES DE LA NACIÓN 1990-2001". Documento Asesores No. 7 de 2001. Bogotá, 10 de julio del 2001 [www.icesi.edu.co].

CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA. "GOBIERNO NANCIONAL INCUMPLE COMPROMISO CON EL CRIC" [http://cric-colombia.org].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Comunicación del 23 de agosto del 2005 suscrita por gerentes del sistema de información para la contratación estatal (SICE) y dirigida a la Contraloría Delegada para el Sector Social.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS, DIRECCIÓN ESTUDIOS SECTORIALES. "ACERCA DE LA LIQUIDACIÓN DE BANCO CAFETERO". Mimeógrafo. CGR, Bogotá, junio de 2005.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS, DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES. "LA BANCA PÚBLICA COLOMBIANA: DE LA CRISIS FINANCIERA DE 1998-1999 A LOS DÍAS RECIENTES" en REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA. Nos. 304-305. CGR, Bogotá, septiembre a diciembre de 2004.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS, DIRECCIÓN ESTUDIOS SECTORIALES. VALORACIÓN DE BANCAFÉ. Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 2004.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN DE ESTADO NACIONAL. ANÁLISIS DE LA VENTA DE BANCO DE COLOMBIA. Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 1994.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "EVALUACIÓN PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO", presentado al Congreso de la República. Bogotá, marzo de 2003.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS". Contraloría Delegada del Sector Social, Bogotá, 2004.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "INFORMES DE LA SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 2004 Y 2005". CGR, Bogotá, 2004 y 2005.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "PANORAMA GENERAL DE LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN" en COLECCIÓN ANÁLISIS SECTORIAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Informe 12. CGR, Bogotá, 2005.

CORPORACIÓN DE COLECTIVOS DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. "CONRRUPCIÓN Y PRIVATIZACIÓN EN LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN" [www.colectivodeabogados.org/].

CORPORACIÓN JURÍDICA LIBERTAD. "VIOLACIÓN DE DERRCHOS HUMANOS EN COLOMBIA: DÓNDE HALLAR EL ORIGEN PARA ENCONTRAR LA SALIDA" [http://cjlibertad.org].

CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES [araneus.humboldt.org.co].

COSMO GRAHAM Y TONY PROSSER. PRIVATIZING PUBLIC ENTERPRISES: CONSTITUTIONS, THE STATE AND REGULATIONS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE. Oxford University Press, New York, 1991.

CRISTINA BADENES, JOSÉ MARÍA SANTOS Y PABLO FERNÁNDEZ. INTRODUCCIÓN A LA VALORACIÓN DE EMPRESAS POR EL MÉTODO DE LOS MÚLTIPLOS DE COMPAÑÍAS COMPARABLES. IESE, Universidad de Navarra, Pamplona, 1999.

DANIEL ARGEMI Y JAVIER LUCHETTI. "ARGENTINA Y EL ALCA: UNA REFLEXIÓN" [www.fmmeducacion.com.ar].

DANIEL AZPIAZU Y MARTÍN SCHORR. PRIVATIZACIONES, RENTAS DE PRIVILEGIO, SUBORDINACIÓN ESTATAL Y ACUMULACIÓN DEL CAPITAL EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2002 [http://biblioteca.clacso.edu.ar].

DAVID OSBORNE Y PETER HUTCHINSON. THE PRICE OF GOVERNMENT: GETTING THE RESULTS WE NEED IN AN AGE OF PERMANENT FISCAL CRISIS. Basic Books, New York, 2004.

DAVID OSBORNE Y PETER PLASTRIK. BANISHING BUREAUCRACY: THE FIVE STRATEGIES FOR REINVENTING GOVERNMENT. Addison Wesley, Reading, 1997.

DAVID PARKER. THE OFFICIAL HISTORY OF PRIVATISATION VOLUME 1: THE FORMATIVE YEARS 1970-1987. Institute of Economic Affairs & Routledge, London, 2010.

DAVID RICARDO. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA POLITÍCA Y TRIBUTACIÓN. Ayuso, Madrid, 1973.

DAVID SEADER. "PRIVATIZATION AND AMERICA'S CITIES" en PUBLIC MANAGEMENT REVIEW. Vol. 68, No. 12. December. Taylor & Francis, London, 1986.

"DAVIVIENDA ENTRE LOS GRANDES DE LA BANCA" [www.elpais.com.co].

"DECLARACIÓN CONJUNTA DEL COMITÉ COLOMBIA DE LUCHA CONTRA EL ALCA Y EL TLC Y LA RED COLOMBIANA DE ACCIÓN FRENTE AL LIBRE COMERCIO Y EL ALCA" [http://recalca.org.co].

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. DERECHO DE USUARIOS EN EL SERVICIO DE URGENCIA. Equipo Investigativo del Programa de Salud y Seguridad Social de la Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2006.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD QUE BRINDAN LAS EMPRESAS PROMOTORAS DE SALUD: ÍNDICE DE SATISFACCIÓN DE USUARIOS DE SALUD (ISUS). Programa de Salud de la Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2005.

DENNIS JOHN GAYLE Y JONATHAN N. GOODRICH. PRIVATIZATION AND DEREGULATION IN GLOBAL PERSPECTIVE. Quorum books, New York, 1990.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "ANÁLISIS DEL PROCESO DE AJUSTES Y REFORMA A LA ACTIVIDAD DE SALUD DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS) DURANTE EL PERÍODO 2002-2005". Documento DIFP-SPSD-61. DNP, Bogotá, Abril de 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO". PND, Bogotá, enero 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "INDICADORES. SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL". Dirección Infraestructura y Energía, DNP, Bogotá, 1999 [www.dnp.gov.co].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HACIA UN ESTADO COMUNITARIO". Ley 812 de 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "SECTOR DE ENERGÍA: DOCUMENTO SECTORIAL". Unidad de Infraestructura y Energía, DNP, Bogotá, diciembre de 1999.

DIETER BÖS. "PRICING AND PRICE REGULATION: AN ECONOMIC THEORY FOR PUBLIC ENTERPRISES AND PUBLIC UTILITIES" en ADVANCED TEXTBOOKS IN ECONOMICS. Vol. 34. North Holland, Amsterdam, 1994.

DIETER BÖS. "PUBLIC ENTERPRISE ECONOMICS: THEORY AND APPLICATION" en ADVANCED TEXTBOOKS IN ECONOMICS. Vol. 23. North Holland Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986.

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. "LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN COLOMBIA: AÑO GRAVABLE 2004" en CUADERNO DE TRABAJO de la OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. DIAN, Bogotá, 2005.

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. "LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IVA EN COLOMBIA: AÑO GRAVABLE 2012" en CUADERNO DE TRABAJO de la OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. DIAN, Bogotá, 2013.

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES. "LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL IVA EN COLOMBIA: AÑOS GRAVABLES 2006 Y 2007" en CUADERNO DE TRABAJO de la OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. DIAN, Bogotá, 2008.

DONALD F. KETTL. "BULDING LASTING REFORM: ENDURING QUESTIONS, MISSING ANSWERS" en INSIDE THE REINVENTION MACHINE: APPRAISING GOVERMENTAL REFORM de DONALD F. KETTL Y JHON J. DILLUIO. Brookings Institution Press, Washington, 1995.

DONALD F. KETTL. DEFICIT POLITICS: THE SEARCH FOR BALANCE IN AMERICAN POLITICS. Longman, Washington, 2003.

DONALD F. KETTL. SYSTEM UNDER STRESS: HOMELAND SECURITY AND AMERICAN POLITICS. Congressional Quarterly Press, Washington, 2004.

DONALD F. KETTL. THE GLOBAL PUBLIC MANAGEMENT REVOLUTION: A REPORT ON THE TRANSFORMATION OF GOVERNANCE. Brookings Institution Press, Washington, 2000.

DONALD F. KETTL. THE TRANSFORMATION OF GOVERMANCE. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002.

DONALD F. KETTL Y JAMES W. FESLER. THE POLITICS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS. Chattan House, Chattan, 1991.

DOUGLASS NORTH. INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1995 [DOUGLASS NORTH. "INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE" en POLITICAL ECONOMY OF INSTITUTIONS AND DECISIONS. Barnes & Noble, 1990].

DOUGLASS NORTH, NICOLA MATTEUCCI Y GIANFRANCO PASQUINO. DICCIONARIO DE POLÍTICA. Siglo XXI, México, 1997.

DUNCAN MADSEN PIRIE. 101 GREAT PHILOSOPHER: MARKERS OF MODERM THOUGHT. Continuum Int. Pub. Group, London, 2009.

DUNCAN MADSEN PIRIE. DISMANTLING THE STATE: THE THEORY AND PRACTICE OF PRIVATIZATION. National Center for Policy Analysis, Dallas, 1985.

DUNCAN MADSEN PIRIE. ECONOMICS MADE SIMPE: HOW MONEY, TRADE AND MARKETS REALLY WORK. Harriman House, London, 2011.

DUNCAN MADSEN PIRIE. THINK THANK: THE STORY OF THE ADAM SMITH INSTITUTE. Biteback Publishing, London, 2012.

DUNCAN MADSEN PIRIE Y ADAM SMITH INSTITUTE. FREEDOM 101. Adam Smith Institute, London, 2008.

EDGAR ENRIQUE MARTÍNEZ CÁRDENAS Y JUAN MANUEL RAMÍREZ MORA. "LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL COLOMBIANA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO" en REFLEXIÓN POLÍTICA. Vol. 8, No. 15. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, 2006 [http://www.redalyc.org].

EDGAR JOSEPH FEUCHTWANGER. BISMARCK. Routledge, London, 2002.

EDGAR RAMOS ANDRADE. "CRÓNICA DE LA MASACRE EN BOLIVIA" [eljugueterabioso.redvoltaire.net].

EDMUND S. PHELPS. "A STRATEGY FOR EMPLOYMENT AND GROWTH: THE FAILURE OF STATISM, WELFARISM AND FREE MARKETS" en RIVISTA ITALIANA DEGLI ECONOMISTI. Vol. 2, No. 1. Societá Italiana degli Economisti (SIE), Ancona, 1997.

EDUARDO F. MUSCAR BENASAYAG. "LA PRIVATIZACIÓN COMO INNOVACIÓN: PRIVACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ARGENTINA" en SCRIPTA NOVA. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. 79, No. 69. Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000 [http://www.ub.edu].

EDUARDO TOCHE M. Y PABLO SANDOVAL L. "HISTORIA DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA COMO UN PROCESO" [www.cemsanfernando.org].

EDUARDO WIESNER DURÁN. LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL. Tercer Mundo, Bogotá, 1998.

"EEUU INTENSIFICA CABILDEO PARA ACELERAR APROBACIÓN DEL TLC CON

CENTROAMÉRICA" [www.mipunto.com].

EFRAÍN GÓMEZ CARDONA. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO GENERAL Y ESPECIAL. Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín, 1995.

"EL BANCO DAVIVIENDA SE QUEDÓ CON GRANBANCO-BANCAFÉ" [www.fogafin.gov.co].

"EL LARGO Y TORTUOSO CAMINO HACIA LA PRIVATIZACIÓN EN CHINA" [www.wharton.universia.net].

EL PAÍS. "GOBIERNO FACULTADO PARA LIQUIDAR ISS". El País, Cali, 9 de julio de 2007.

"EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN" [www.unam.mx].

EL TIEMPO. "EL FRACASO DE LAS PRIVATIZACIONES". Bogotá, 11 de julio de 2002 [www.eltiempo.com].

"ELECTRICARIBE Y ELECTRICOSTA ANUNCIARON INVERSIONES". El Tiempo, Bogotá, 23 de marzo 2005.

EMANUEL S. SAVAS. PRIVATIZATION: THE KEY TO BETTER GOVERNMENT. Chatham House Publishers, New Jersey, 1987.

EMILIO PRADILLA COBOS. "PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS" en CIUDADES. No. 9. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 1991 [EMILIO PRADILLA COBOS. "PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS" en REVISTA FORO. No. 19. Bogotá, diciembre de 1992].

"ENERGÍA PARA TODOS EN LA COSTA ATLÁNTICA" [www.iadb.org].

ENGLER JULIÁN QUINTERO BELTRÁN. "LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN COLOMBIA" en REVISTA VIRTUAL CAMINO DEL HALLAZGO Y DEL JUICIO [http://numanterioresviei.usta.edu.co].

ENRIQUE ARIAS JIMÉNEZ. "PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA" en ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACIÓN PARA EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA. PRÁCTICAS MUNICIPALES EXITOSAS. CIDE-FF, México, 2001-2002.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA Y DAVID ARELLANO. ANÁLISIS DE INNOVACIONES EXITOSAS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS: PROPUESTA METODOLÓGICA. CIDE, México, 1993.

ENRIQUE DUSSEL PETERS. "LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO" en SERIE DESARROLLO PRODUCTIVO de CEPAL. No. 80. CEPAL & ECLAC, Santiago de Chile, 2000. [www.cepal.org].

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. POLÍTICA FISCAL. U. Externado de Colombia, Bogotá, 1986.

ENRIQUE LOW MURTRA Y JORGE GÓMEZ RICARDO. TEORÍA FISCAL. U. Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

ENRIQUE PAREJO GONZÁLEZ. "COLOMBIA: ¿UN PAÍS EN VENTA?" en EL ESPECTADOR. Bogotá, 7 de Marzo de 1993.

EPM LOGRA LOS MEJORES RESULTADOS EN EL FORTALECIMIENTO DE SUS SISTEMAS DE CONTROL [www.epm.com].

"ESTATUTOS SOCIALES y COMPOSICIÓN ACCIONARIA" [www.etb.com.co].

EVERARDO MATEUS JIMÉNEZ. MESA CIUDADANA DE OBSERVACIÓN DE LA ENERGÍA [www.energia.org.mx].

"EXPERIENCIA EN MODERNIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL ESTADO" [www.clad.org.ve].

EUGÈNE PETIT. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO. Abogados asociados, Buenos Aires, 1910.

EZRA SULEIMAN Y JOHN WATERBURY. THE POLITICAL ECONOMY OF PUBLIC SECTOR:

REFORM AND PRIVATIZATION. Boulder & Westview Press, San Francisco, 1990.

FEDERICH ENGELS. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Panamericana, Bogotá.

FEDERICH ENGELS. LA SITUACIÓN DE LA CLASE OBRERA EN INGLATERRA. Futuro, Buenos Aires, 1965.

FEDERICO GARCÍA MORALES. "LA PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA" [www.rcci.net].

FEDESARROLLO. "IMPACTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS". INFORME PARA PROEXPOT. FEDESARROLLO, Bogotá, 2007. [www.fedesarrollo.org.co].

FEDESARROLLO. "LA REFORMA AL SISTEMA DE SALUD: GRANDES PREOCUPACIONES en ECONOMÍA Y POLÍTICA: ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA". No. 11, noviembre. FEDESARROLLO, Bogotá, 2005.

FELIPE PEREDA Y FERNANDO MARÍAS. FELIPE IV COMO REY PLANETA en EL ATLAS DEL REY PLANETA. Nerea, San Sebastián, 2002.

FÉLIX LEÓN MARTÍNEZ MARTÍN. "UNA EXTRAÑA PRIVATIZACIÓN". Inversiones Marcha, Bogotá, 2007 [http://www.saludcolombia.com].

FERNANDO CEPEDA. LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA: DIAGNÓSTICOS Y RECOMENDACIONES PARA COMBATIRLA. Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

FERNANDO HARTO DE VERA. AMÉRICA LATINA: DESARROLLO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN. Trama & CECAL, Madrid, 2000.

FERNANDO MASI. PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y PARAGUAY. CADEP, Asunción, 2000.

FINANCIAL REPORTING COUNCIL. "THE UK CODE ON CORPORATE GOVERNANCE". Financial Reporting Council Limited -FRC- & Financial Conduct Authority's, London, 2010 [https://www.frc.org.uk].

FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. AVALÚO DEL BANCO DE COLOMBIA. FOGAFIN, Bogotá, 1993.

FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. BOLETÍN No. 61. FOGAFIN, Bogotá, 23 de enero de 1986.

FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. GUIA DEL INVERSIONISTA Y PERFIL FINANCIERO DEL BANCO DE COLOMBIA. FOGAFIN, Bogotá, octubre de 1993.

FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. PRIVATIZACIÓN DEL BANCO DE COLOMBIA: REGLAMENTO DEL MARTILLO SIMULTÁNEO EN BOLSA DE VALORES DE BOGOTA, MEDELLIN Y OCCIDENTE. FOGAFIN, Bogotá, 1993.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. International Monetary Fund, FMI, Washington, 1987, 2001.

FRANCISCO ANTONIO ENCINA. INDEPENDENCIA DE NUEVA GRANADA Y VENEZUELA. Vol. 1. Nascimento, Santiago de Chile, 1961.

FRANCISCO JAVIER ARIAS. TRABAJAR CON LA GENTE ES UN NEGOCIO MUY RENTABLE: ISA [www.elcolombiano.terra.com.co].

FRANK VAN DUN. "PHILOSOPHICAL STATISM AND THE ILLUSIONS OF CITIZENSHIP: REFLECTIONS ON THE NEUTRAL STATE" en PHILOSOPHICA. Vol. 56. University Gent, Department of Legal theory and legal history, Ghent, 1995.

FRANKLIN DELANO ROOSEVELT AND THE NEW DEAL [www.geocities.com].

FREDERIC M. SCHERER Y DAVID R. ROSS. INDUSTRIAL MARKET STRUCTURE AND ECONOMIC PERFORMANCE. Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 1989.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. DENATIONALISATION OF MONEY: THE ARGUMENT REFINED. AN ANALYSIS OF THE THEORY AND PRACTICE OF CONCURRENT CURRIENCES. The Institute of Economic Affairs (IEA), London, 1990 [mises.org].

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. LAW LEGISLATION AND LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1973.

FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK. THE CONSTITUTION OF LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1978.

GASPAR ARIÑO ORTIZ Y JUAN MIGUEL DE LA CUÉTERA MARTÍNEZ. LA REGULACIÓN ECONÓMICA. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2000.

GEOFFREY BRENNAN Y JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF A FISCAL CONSTITUTION. Cambridge University Press, New York, 1980.

GEORGE H. SABINE. A HISTORY OF POLITICAL THEORY. Holt, Rinehart & Winston, New York, 1961.

GEORGIA J. COWART. THE TRIUMPH OF PLEASURE: LOUIS XIV AND THE POLITICS OF SPECTACLE. University of Chicago, Chicago, 2008.

GERMÁN GRANADOS R. "PREVENCIÓN EN RIESGO ELÉCTRICO: PRODUCCIÓN" [http://es.slideshare.net].

GERVER TORRES. "II CONFERENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE PRIVATIZACIÓN: 1997" [http/lanic.utexas.edu].

GOTTFRIED VON HABERLER. A SURVEY OF INTERNATIONAL TRADE THEORY. Princeton University, New Jersey, 1967.

GOTTFRIED VON HABERLER. ESSAYS IN INTERNATIONAL FINANCE. University of Chicago Press, Chicago, 1961.

GOTTFRIED VON HABERLER THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE. William Hodge & co., London, 1936.

GRAHAM ALLISON, JR. "PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT: ARE THEY FUNDAMENTALLY ALIKE IN ALL UNIMPORTANT RESPECTS?" en ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION CURRENT de LANE FREDRICK. St. Martin's Press, New York, 1982.

"GUERRA DEL GAS EN BOLIVIA: MUESTRA DEL VALOR Y LA REVELDÍA DEL PUEBLO AYMARA: 2003" [www.monografias.com].

GUILLERMO A. O'DONNELL. MODERNIZATION AND BUREAUCRATIC-AUTHORITARIANISM: STUDIES IN SOUTH AMERICAN POLITICS. University of California, Institute of International Studies, Berkeley, 1979.

GUILLERMO RODRÍGUEZ G. ESTATISMO DE AYER, POBREZA DE HOY; ESTATISMO DE HOY, DESMADRE DE MAÑANA [http://grodriguezg.tripod.com].

GUSTAVO CASTILLO GARCÍA. "PRIVATIZAR NO REDUCE COSTOS AL ESTADO" en LA JORNADA. UNAM, México, 15 de septiembre de 2013 [http://www.jornada.unam.mx].

HAL RAINEY, ROBERT BACKOFF Y CHARLES LEVINE. "COMPARING PUBLIC AND PRIVATE ORGANIZATIONS" en PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW. March-April. American Society for Public Administration, Washington, 1976.

HANS KELSEN. TEORÍA PURA DEL DERECHO. Universidad Autónoma de México, México, 1982.

HARRY G. BROADMAN. CASE-BY-CASE PRIVATIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION: LESSONS FROM INTERNATIONAL EXPERIENCE. World Bank, Washington, 1998.

HARRY G. BROADMAN. COMPETENCIA Y NUEVAS EMPRESAS EN RUSIA en FINANZAS Y DESARROLLO. Vol. 38, No. 2. FMI, Washington, 2001. Pp. 22-25. [HARRY G. BROADMAN. RUSSIAN ENTERPRISE REFORME: POLICIES TO FURTHER THE TRANSITION. World Bank, Washington, 1999] [www.imf.org].

HÉCTOR JULIO GARZÓN VIVAS. "EL TAMAÑO DEL ESTADO". [http://www.gestiopolis.com].

HERNANDO AGUDELO VILLA. "PRIVATIZACIÓN: CÓMO ACELERAR LAS DESIGUALDADES Y CONCENTRAR LAS RIQUEZAS" en foro internacional "PRIVATIZACIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO" de CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Biblioteca Pensamiento Liberal Colombiano, Bogotá, 1989.

"HISTORIA" [http://y/mibancafe.nsf].

"HISTORIA" [www.electricaribe.com/].

"HISTORY OF THE CIA" [www.cia.gov].

"HOENISGBERG TENDRÁ QUE RESOLVER PROBLEMAS SOCIALES MUY FUERTES". Terra, Bogotá, 27 de octubre de 2003 [www.terra.com.co].

"HOY EN PLANEACIÓN: DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA ALCANZÓ $24,6 BILLONES" [www.dnp.gov.co].

HTM. "PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ISS: INFORME TÉCNICO". ISS, Bogotá, 15 de Septiembre de 2006. Mimeógrafo.

HUGO PALACIO MEJÍA, JORGE PINZÓN SÁNCHEZ Y GILBERTO SANCLEMENTE ALZATE. "EL ASEGURAMIENTO PÚBLICO Y LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD PRIVADAS". ISS, Bogotá, 21 de Noviembre de 2006. Mimeógrafo.

HUGO SERRANO GÓMEZ. "EL SECTOR ELÉCTRICO ESTÁ HERIDO DE MUERTE". Boletín No. 7. Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica, Bogotá, julio de 2003 [www.acolgen.org.co].

HUMBERTO CAMPODÓNICO. EMPRESAS PÚBLICAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA: ¿Y EN EL PERÚ? [http://www.larepublica.pe].

IGNACIO CERDA V. "ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA CRISIS ASIÁTICA Y SUS EFECTOS SOBRE EL SECTOR FORESTAL" [www.infor.cl].

II FORO DISTRITAL Y REGIONAL SOBRE REESTRATIFICACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS". Boletín Electrónico Mensual No. 21. Planeta paz, Bogotá, octubre de 2004 [www.planetapaz.org].

INDALECIO LIÉVANO AGUIRRE. LOS GRANDES CONFLICTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE NUESTRA HISTORIA. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1996.

INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS. NEW RESEARCH FINDS FAIR TRADE IS A DISTRACTION, NOT A SOLUTION. IEA, London, 2010.

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES [http://es.wikipedia.org].

IRWIN M. STELZER. "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN: A MENUDO COMPLEMENTARIAS POR NECESIDAD" en REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. No. 1. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989.

"ISA PAGARÁ TERCER DIVIDENDO" [http://www.elmundo.com].

ISABEL GALÁN CADENAS. "CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO" [www. blogegolego.wordpress.com].

ISABEL PLA JULIÁN. "CAMBIO ESTRUCTURAL EN ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN: EL IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS EMPRESAS RUSAS". Tesis para optar título de doctor en Economía, otorgado por la Universidad de Valencia. Director: ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS. Universidad de Valencia, Valencia, 1999 [http://roderic.uv.es].

ISS, VICEPRESIDENCIA ARP. "PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UNA NUEVA ARP PÚBLICA". Mimeógrafo, Bogotá, febrero de 2007.

ISS, VICEPRESIDENCIA DE PENSIONES. "INFORME DE GESTIÓN DE PENSIONES: PLAN OPERATIVO 2006". Mimeógrafo. ISS, Unidad de Planeación y Actuaría, Bogotá, enero de 2007.

IVÁN FINOT. "DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: TEORÍA Y PRÁCTICA" en SERIE GESTIÓN PÚBLICA de ILPES Y CEPAL. No. 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas & CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

JAIME M. ARBOLEDA. "EL IMPACTO DE LA APERTURA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COLOMBIA" en ECONOMICUS HETERODOXUS. Año 1, No. 1. Universidad Piloto, Bogotá, 2012.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE ECONOMIC AND THE ETHICS OF CONSTITUTIONAL ORDER. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE LIMITS OF LIBERTY. University of Chicago Press, Chicago, 1975.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. THE POWER TO TAX: ANALYTICAL FOUNDATIONS OF A FISCAL CONSTITUTION. Cambridge University Press, New York, 1980.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR, ROBERT D. TOLLISON Y GORDON TULLOCK. TOWAR A THEORY OF THE RENT-SEEIKING SOCIETY. Texas y Michigan University Press, Dallas, 1980.

JAMES MCGILL BUCHANAN JR. Y GORDON TULLOCK. THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FUNDATIONS OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

JAVIER BILBAO UBILLOS. "LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN EN ESPAÑA: FASES, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTOS". Universidad Pública de Navarra, Madrid, 2002 [www.econ.unavarra.es].

JEF DE MOT Y MICHAEL FAURE. PUBLIC AUTHORITY LIABILITY AND CHILLING EFFECTS. Maastricht European Private Law Institute Seminar, Maastricht University, Maastricht, 2014.

JEFFERSON PINZÓN HERNÁNDEZ Y DANIEL EDUARDO MOLINA. PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA PÚBLICA EN COLOMBIA: CASOS GRANBANCO Y GRANAHORRAR. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección Estudios Sectoriales, Bogotá, 2007. Mimeógrafo [http://200.93.128.205/].

JEFFREY D. GREENE. CITIES AND PRIVATIZATION: PROSPECTS FOR THE NEW CENTURY. Pearson, London, 2001.

JEFFREY D. GREENE. "HOW MUCH PRIVATIZATION: A RESEARCH NOTE EXAMINING THE USE OF PRIVATIZATION BY CITIES IN 1982 Y 1992" en POLICY STUDIES JOURNAL. No. 24. Cornell University, Ithaca, 1996.

JEROME BOOT. LA PRIVATIZACIÓN COMO HERRAMIENTA. BID, Washington, 1993 [http://www.bvsde.ops-oms.org].

JESÚS A. MOGROVEJO. "FACTORES DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA" en ESTUDIOS ECONÓMICOS DE DESARROLLO INTERNACIONAL de AEEADE. Vol. 5-2. Asociación de Estudios Euro-Americanos de Desarrollo Económico & Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2005. [www.usc.es].

JESÚS MARÍA HENAO Y GERARDO ARRUBLA. HISTORIA DE COLOMBIA PARA LA ENSEÑANZA SECUNDARIA. Tomo II. Librería Colombiana, Bogotá, 1820.

JOAQUÍN VERGES. "PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y LIBERALIZACIÓN". Doctorado Empresas Públicas, Privatizaciones y Regulación (Tema 7). Departamento de Economía de la Empresa. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2010 [http://webs2002.uab.es].

JOHN D. DONAHUE. THE PRIVATIZATION DECISION: PUBLIC ENDS, PRIVATE MEANS. Basic Books Inc. Publishers, New York, 1989.

JOHN MAYNARD KEYNES. CRÍTICA DE LA ECONOMÍA CLÁSICA. Ariel, Barcelona, 1982.

JOHN MAYNARD KEYNES. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PAZ. Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1987.

JOHN MAYNARD KEYNES. TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

JOHN R. NELLIS. THE WORLD BANK, PRIVATIZATION AND ENTERPRISE REFORM IN TRANSITION ECONOMIES: A RETROSPECTIVE ANALYSIS. World Bank, Washington, 2002.

JOHN R. NELLIS Y MARY M. SHIRLEY. PUBLIC ENTERPRISE REFORM: THE LESSON OF EXPERIENCE. World Bank, Washington, 1991.

JOHN S. EARLE. "LA PRIVATIZACIÓN RUSA OFRECE IMPORTANTES LECCIONES" [www.cipe.org].

JOHN THOMAS FLYNN. THE ROOSEVELT MYTH. Devin-Adair Company, Nueva York, 1948.

JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. Fondo de Cultura Económica, México, 1991 [JOHN VICKERS Y GEORGE YARROW. PRIVATIZATION: AN ECONOMIC ANALISYS. MIT Press, Cambridge, 1988].

JOHN WILLIAMSON. "A QUÉ SE REFIERE WASHINGTON POR REFORMA POLÍTICA" en EL REAJUSTE LATINOAMERICANO: QUÉ TANTO HA SUCEDIDO de JOHN WILLIAMSON. Instituto de Economía Internacional, Washington, 1989.

JONATHAN HARTLYN Y SAMUEL A. MORLEY. LATIN AMERICAN POLITICAL ECONOMY: FINANCIAL CRISIS AND POLITICAL CHANGE. Westview Press, Boulder, 1986.

JORG FISINGER Y MARK VINCENT PAULY. THE ECONOMICS OF INSURANCE REGULATION: A CROSS-NATIONAL STUDY. Macmillan, London, 1985.

JORGE A. GÓMEZ GALLEGO. EL ESTADO CRÍTICO DE LA SALUD EN COLOMBIA [www.deslinde.org.co].

JORGE ALARCÓN-LEIVA, MOYRA CASTRO-PAREDES Y SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ. CENTRALISMO Y ASPIRACIONES DESCENTRALIZADORAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO: 1980-2011. REVISTA REFORMA Y DEMOCRACIA de SECRETARÍA DE CLAD. No. 057. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 2013.

JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. "EL ESTADO CANTINERO: UN CUELLO DE BOTELLA" en diario LA REPUBLICA, 26 de abril de 1991.

JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. EL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES: EXAMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PROPIEDAD ESTATAL. Capítulo IV "EXPERIENCIA DEL BANCO CAFETERO (BANCAFÉ)". Tesis para optar título de Doctor (PhD) en Derecho. Director: ALEXEY JULIO ESTRADA. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. EXAMEN Y EVALUACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD EN COLOMBIA. Tesis para optar el grado de Máster en Estudios Políticos. Presentada en la Universidad Javeriana, Bogotá, 1998. Directora de tesis: ADRIANA DELGADO.

JORGE AUGUSTO GÓMEZ RICARDO. "LA REFORMA DESCENTRALISTA DEL ESTADO". IV Foro del Caribe Colombiano, Cartagena de Indias. Gobernación de Sucre, Sincelejo, 1990.

JORGE CASTELLANOS RUEDA. INFORME DEL PRESIDENTE DE GRANBANCO S. A. - BANCAFÉ A LOS CLIENTES. Granbanco, Bogotá, 8 de marzo de 2005.

JORGE ENRIQUE ROBLEDO. "EL MODELO ECONÓMICO DE LA APERTURA" en NEOLIBERALISMO Y SUBDESARROLLO. Ancora, Bogotá, 1992.

JORGE HALPERÍN. "PRIVATIZACIONES: EL MODELO FRANCÉS" en BANCA & FINANZAS de la ASOCIACIÓN BANCARIA. No. 2, marzo - abril de 1988. Asociación Bancaria, Bogotá, 1988.

JORGE MÉNDEZ MUNÉVAR, "EL PAPEL DEL ESTADO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO" en HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?: UN DEBATE de JOSÉ ANTONIO OCAMPO Y EDUARDO SARMIENTO PALACIO. Tercer Mundo, Fedesarrollo & Uniandes, Bogotá, 1989.

JORGE MÉNDEZ MUNÉVAR. "PAPEL DEL ESTADO" en UNIVERSITAS ECONÓMICAS. Vol. 3, No. 2. Universidad Javeriana, Bogotá, 1988.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO. HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA. Siglo XXI, Bogotá, 1987.

JOSÉ PENA DO AMARAL. "PRIVATIZATION AND ECONOMIC REVIVAL IN PORTUGAL" en THE MARKET AND THE STATE IN ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE 1990'S de ÁLVARO ANTONIO ZINI. North Holland Publishing & Elsevier Science Publisher, Amsterdam, 1990.

JOSÉ SULBRANDT. "EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA" en REVISTA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), No. 26, junio de 1989. Príncipe, Bogotá, 1990.

JOSEPH RAMOS. NEOCONSERVATIVE ECONOMICS IN THE SOUTHERN CONE OF LATIN AMERICA: 1973- 1983. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

JOSEPH SCARPACI. HEALTH SERVICES PRIVATIZATION IN INDUSTRIAL SOCIETIES. Rutgers University Press, New Brunswick, 1989.

JOSEPH L. SCARPACI. "LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA EXPERIENCIA DE LAS CIUDADES NORTEAMERICANAS". Universidad Politécnica y Estatal de Virginia. Instituto Tecnológico de Pereira, Pereira, 1991. Mimeógrafo.

JOSEPH L. SCARPACI. PLAZAS AND BARRIOS: HERITAGE TOURISM AND GLOBALIZATION IN THE LATIN AMERICAN CENTRO HISTORICO. Series: Society, Environment and Place. University of Arizona Press, Tucson, 2004.

JOSEPH L. SCARPACI. PRIMARY MEDICAL CARE IN CHILE: ACCESSIBILITY UNDER MILITARY RULE. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1988.

JUAN CARLOS BOTERO. "LA POLÍTICA DE LA IMPROVISACIÓN" en EL TIEMPO. Bogotá, 7 de mayo de 1992 [http://www.eltiempo.com].

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ-MOLINA. PROTECCIÓN TECNOLÓGICA Y CONTRACTUAL DE LAS OBRAS CON DERECHO DE AUTOR: ¿HACIA UNA PRIVATIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN? en CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO. Vol. 32, No. 2. Brasilia, 2003. [http://www.scielo.br].

JUAN PABLO JIMÉNEZ Y ANDREA PODESTÁ. "INVERSIÓN, INCENTIVOS FISCALES Y GASTOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA" en SERIE MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO de CEPAL NACIONES UNIDAS. No. 77. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.

JUAN RAMÓN BALIÑAS BUENO. "LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: UN CAPITALISMO MAL ENTENDIDO" en MUNDIARIO. Madrid, 1 de mayo de 2014 [www.mundiario.com.org].

JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI. "REFLEXIONES EN TORNO A LA DIVISIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS EN EL CÓDIGO CIVIL" [http://www.scielo.org.co].

JULIÁN CASTAÑO GUILLÉN. "LA DIRECCIÓN DE RESULTADOS EN LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS". Tesis para optar al título de doctor en Economía Financiera y Contabilidad. Directores: JUAN MONTERREY MAYORAL Y AMPARO SÁNCHEZ SEGURA. Universidad de Extremadura, Badajoz, 2006 [www.eumed.net].

JULIAN LEGRAND Y RAY J. ROBINSON. PRIVATIZATION AND THE WELFARE STATES. Allen & Unwin, London, 1984.

KAREN MARIE MOKATE. EVALUACIÓN FINANCIERA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN. Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.

KARL MARX. CONTRIBUCIÓN A LA CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA. B. Alberto Corazón, Madrid, 1970.

KARL MARX. EL CAPITAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

KARL MARX. HISTORIA CRÍTICA DE LA PLUSVALÍA. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

KATHARINE ANNE LERMAN. BISMARCK: PROFILES IN POWER. Pearson Longman, London, 2004.

KATHERINA PISTOR Y ANDREW SPICER. INVESTMENT FUNDS AND MASS PRIVATIZATION: LESSONS FROM RUSSIA AND THE CZECH REPUBLIC en WORLD BANK VIEWPOINT. No. 110. World Bank, Washington, 1997.

KELLY HER. PRIVATIZACIÓN EN MARCHA [www.gio.gov.tw].

KOICHIRO FUKUI, KIYOSHI NAKAMURA, TSUTOMU OZAKI, HIROSHI SAKMAKI Y FUMITOSHI MIZUTANI. "JAPANESE NATIONAL RAILWAYS PRIVATIZATION STUDY II: INSTITUTIONALIZING MAJOR POLICY CHANGE AND EXAMINING ECONOMIC". World Bank, Washington, 1994.

L. JACOBO RODRÍGUEZ. ¿PROMOVIENDO EL DESARROLLO O EL ESTATISMO? 1998 [www.elcato.org].

"LA BASURA QUE DEJA LA PRIVATIZACIÓN" [www.redvoltaire.net].

"LA ORGANIZACIÓN DE ARCHIVOS: UN OBJETO DE INVESTIGACIÓN" [www.alcaldiabogota.gov.co].

"LA PRIVATIZACIÓN" [www.monografias.com].

"LA REGULACIÓN ECONÓMICA: EL PROBLEMA DEL MONOPOLIO NATURAL" [http://externos.uma.es].

LEE G. ANDERSON Y RUSSELL F. SETTLE. BENEFIT-COST ANALYSIS: A PRACTICAL GUIDE. Lexington Books, Lexington (Massachusetts), 1977.

LESLEY DOYAL E IMOGEN PENNELL. THE POLITICAL ECONOMY OF HEALTH. Pluto Press, London, 1979.

"LEVANTAN ESTADO DE EMERGENCIA EN PERÚ" en BBC MUNDO [http://news.bbc.co.uk].

LIBARDO BOTERO Y JORGE CHILD. "APERTURA Y PRIVATIZACIÓN" en NEOLIBERALISMO Y SUBDESARROLLO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA APERTURA ECONÓMICA de LIBARDO BOTERO, JORGE CHILD, CARLOS NARANJO, JORGE E. ROBLEDO Y EDUARDO SARMIENTO PALACIO. El áncora, Bogotá, 1992.

LOS GREMIOS CHILENOS CRITICAN LA PRIVATIZACIÓN DE LA SALUD PÚBLICA [www.rebelion.

org].

LUCA MARTINELLI. "CONVENIO ENTRE LA UE Y EL GOBIERNO DE CHAPAS" [www.ecoportal.net].

LUCIANO CARLOS REZZOAGLI. BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y DERECHOS ADQUIRIDOS. Cárdenas Velasco, México, 2006.

LUCIEN BÉLY. LOUIS XIV: LE PLUS GRAND ROI DU MONDE en LES CLASSIQUES GISSEROT DE L'HISTOIRE. Jean-Paul Gisserot, París, 2005.

LUIS FERNANDO RICO. ¿CUÁNTO VALE MI EMPRESA? Alfa omega y Cesa, Bogotá, 2003.

LUIS VILLAR BORDA. "NEOCONSERVATISMO" en EL ESPECTADOR. Bogotá, 18 diciembre de 1992.

LUZ AMÉRICA CORNEJO, MARTÍN CELY Y CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ. "EVALUACIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE GRANBANCO". Contraloría General de la República, Bogotá, 2007 [www.contraloriagen.gov.co].

MABEL GONZÁLEZ PACHECO Y CLAUDIA HINCAPIÉ GÓMEZ. "REFORMA A LA ESTRUCTURA DEL ESTADO". Tesis para optar título de abogadas. Director tesis: HERNÁN ALEJANDRO GONZÁLEZ GARCÍA. Universidad de la Sabana, Bogotá, 2001.

"MANUAL DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DISTRITO CAPITAL: EN EL MARCO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL" [www.spd.gov.co].

MARCELO A. LÓPEZ ALFONSÍN Y FERNANDA MARÍA OUTÓN. EL SISTEMA DE PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES [www.uces.edu.ar].

MARCOS KAPLAN. CRISIS Y FUTURO DE LA EMPRESA PÚBLIICA. UNAM, México, 1994.

MARÍA DO CARMO FERREIRA DIAS, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ-MOLINA Y MARÍA MANUEL BORGES. "OS PRIVILÉGIOS DAS BIBLIOTECAS NAS LEIS DE DIREITO DE AUTOR NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA: ANÁLISE COMPARATIVA" en A CIENICA DE INFORMAÇÃO CRIADORA DE CONHECIMIENTO de MARÍA MANUEL BORGES Y ELIAS SÁNZ CASADO. Vol. II. Universidad de Coímbra, Coímbra, 2009 [http://www.eventos-iuc.com].

MARÍA JESÚS ARROYO FERNÁNDEZ E INMACULADA HURTADO OCAÑA. "EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y DESREGULACIÓN EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES: UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE ESTADOS UNIDOS, JAPÓN, GRAN BRETAÑA Y ESPAÑA" en REVISTA ESAÑOLA DE CONTROL EXTERNO. Universidad de la Rioja, La Rioja, 1999 [dialnet.unirioja.es].

MARIANO GRONDONA. "ADIÓS AL ESTADO: LAS PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA" en REVISTA VISIÓN. Vol. 80, No. 6. Buenos Aires, 16 al 31 de marzo de 1993.

MARIO MOLINA, JOHN JAIRO TORO, ALEJANDRA MEJÍA Y AURA MARÍA MEJÍA. "LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA". Mimeógrafo. CGR, Bogotá, 2000.

MARIO MOLINA Y AURA MARÍA MEJÍA. "LA PRIVATIZACIÓN EN LAS ELECTRIFICADORAS DE LA COSTA". Dirección Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía de la Contraloría General de la República, Bogotá, 2002 [/www.contraloriagen.gov.co].

MARIO TELLO. "EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y SUS PRINCIPALES DISTORSIONES: UN ENFOQUE DE EQUILIBRIO PARCIAL" en DOCUEMNTO DE TRABAJO No. 272. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008 [www.researchgate.net].

MARISA BORDÓN OJEDA. "ARGENTINA: LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LAS PRIVATIZACIONES" en PUEBLOS de ASAMBLEA VINERÓS. No. 43. 2010. [www.asambleavinaros.wordpress.com].

MARK ARMSTRONG, SIMON GEORGE COWAN Y JOHN VICKERS. REGULATORY ECONOMIC: ANALYSIS OF BRITISH EXPERIENCE. MIT Press, Cambridge, 1994.

MARTIN SHAPIRO. A GOLDEN ANNIVERSARY?: THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT OF 1946 [www.cato.org].

"MASACRE EN BOLIVIA" [www.prensarural.org].

MAURA BRESCIA. PRIVATIZACIÓN + PODER + GLOBALIZACIÓN EN CHILE, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Mare Nostrum, Santiago de Chile, 2000.

MAURICIO TORRES T. "ISS: CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA" [historico.unperiodico.unal.

edu.co].

MIGUEL ÁNGEL ACOSTA OSÍO. "CONCESIONES AEROPORTUARIAS EN COLOMBIA". Aerocivil, Bogotá, 2004 [www.aerocivil.gov.co].

MIGUEL ÁNGEL ACOSTA OSÍO. "CONCESIONES AEROPORTUARIAS: PLAN MAESTRO AEROPUERTO EL DORADO". II Feria Internacional de Aeronáutica, Rionegro, 2004. [www.aerocivil.gov.co].

MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA. REGULACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS. Comares, Madrid, 2003.

MIGUEL URRUTIA MONTOYA. "POSIBILIDADES DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA" en REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA. No. 236. Contraloría General de la República, Bogotá, julio-agosto, 1991.

MIKHAIL ALEXANDROVICH BAKUNIN. STATISM AND ANARCHY. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

MILTON FRIEDMAN. CAPITALISMO Y LIBERTAD. RIALP, Madrid, 1966.

MILTON FRIEDMAN. ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA POSITIVA. Gredos, Madrid, 1953 [MILTON FRIEDMAN. ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS. University of Chicago Press, Chicago, 1953].

MILTON FRIEDMAN. LA ECONOMÍA MONETARISTA. Altaya, Barcelona, 1999.

MILTON FRIEDMAN. LA TEORÍA DE LOS PRECIOS. Altaya, Barcelona, 1994.

MILTON FRIEDMAN. UN PROGRAMA DE ESTABILIDAD MONETARIA Y REFORMA BANCARIA. Deusto, Barcelona, 1962.

MILTON FRIEDMAN. UNA TEORÍA DE LA FUNCIÓN DE CONSUMO. Alianza Editorial, Madrid, 1985.

MILTON FRIEDMAN Y ROSE FRIEDMAN. LIBERTAD DE ELEGIR. Orbis, Barcelona, 1979.

MIMI ABRAMOVITZ. "THE PRIVATIZATION OF THE WELFARE STATE: A REVIEW" en SOCIAL WORK. Vol. 31, No. 4. National Center for Biotechnology Information, U. S. National Library of Medicine, Bethesda, 1986.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y BANCO DE LA REPÚBLICA. "ACUERDO STAND BY DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL". Mimeógrafo. Ministerio de Hacienda y Banco de la República, Bogotá, 2 de diciembre de 2002.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y BANCO DE LA REPÚBLICA. "ACUERDO STAND BY DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: MEMORANDO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS". Mimeógrafo. Ministerio de Hacienda y Banco de la República, Bogotá, 13 de abril de 2005.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3456 del 15 de Enero de 2007. Disponible en: [www.dnp.gov.co].

MIRIAM QUINTANS. FINANZAS PÚBLICAS. El Cid, Santa Fe (Argentina), 2009 [www.gestiopolis.com].

NAUM MINSBURG. "POLÍTICA PRIVATIZADORA EN AMÉRICA LATINA" en COMERCIO EXTERIOR. Vol. 43, No. 11. Banco de Comercio Exterior, México, 1993.

NEW DEAL. [http://en.wikipedia.org].

NICOLAS VAN DE WALLE. "PRIVATIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES: A REVIEW OF THE ISSUES" en WORLD DEVELOPMENT. Vol. 7, No. 5. Dock, London, mayo de 1989.

NORBEY QUEVEDO H. "EL TOP 10 DE LOS CASOS DE CORRUPCIÓN AD PORTA DE FALLO" [http://www.elespectador.com].

NORMA SANCHIS. EL ALCA EN DEBATE: UNA PERSPECTIVA DESDE LAS MUJERES. Biblos, Buenos Aires, 1991.

NUESTRA EMPRESA [www.eeppm.com].

NUESTRA EMPRESA [www.emcali.com.co].

NUESTRA ENTIDAD [www.acueducto.com.co].

NUESTROS ASOCIADOS [http://www.asocars.org.co].

OLIVER LETWIN. PRIVATIZING THE WORLD. Cassell, London, 1988.

OPEN NOMINADO FINALISTA EN LONDRES PARA LOS PREMIOS BILLING SYSTEMS 2005 [www.openinternational.com].

"ORGANIZACIONES POPULARES REPUSIAN TLC FRENTE A EMBAJADA DE EEUU" [www.univision.com].

ÓSCAR MUÑOZ GOMÁ. PRESENTACIÓN en DESPUÉS DE LAS PRIVATIZACIONES: HACIA EL ESTADO REGULADOR. Corporación de investigaciones económicas para Latinoamérica, Santiago de Chile, 1996. [ÓSCAR MUÑOZ GOMÁ. PRESENTACIÓN en DESPUÉS DE LAS PRIVATIZACIONES: HACIA EL ESTADO REGULADOR. COLECCIÓN ESTUDIOS CIEPLAN. No. 37. Corporación de Estudios para Latinoamérica, Santiago de Chile, 1993. http://www.cieplan.org].

ÓSCAR PARRA VERA. DERECHO A LA SALUD. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2003.

OTTO MORALES BENÍTEZ. "APERTURA, PRIVATIZACIÓN, INTERVENCIÓN DEL ESTADO, CAPITALISMO SALVAJE". Bogotá, julio 8 de 1991. Mimeógrafo.

PABLO DÉVALO. "EL DEBATE INVISIBLE: LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y LA PRIVATIZACIÓN DE LA SOBERANÍA POLÍTICA" en AMÉRICA LATINA EN MOVIMIENTO. Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), Quito, 2008 [http://alainet.org].

PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO. Mimeógrafo. Bogotá, 1942.

PAUL COOK Y COLING KIRKPATRICK. PRIVATIZATION IN LESS DEVELOPED COUNTRIES. Wheat Sheaf Books, Sussex, 1988.

PAUL COOK Y COLING KIRKPATRICK. PRIVATISATION POLICY AND PERFORMANCE: INTERNATIONAL PERSPECTIVES. Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1995.

PAUL STARR. "THE LIMITS OF PRIVATIZATION" en PROSPECTS FOR PRIVATISATION de STEVE HANKE. Vol. 36, No. 3. Academy of Political Science, New York, 1987.

PERRY DAVIS. PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIPS: IMPROVING URBAN LIFE. Academy of political Science, New York, 1986.

PETER NOLAN. CHINA'S RISE, RUSSIA'S FALL. St. Martin's Press, New York, 1995.

PETER THOMAS BAUER. DISSENT ON DEVELOPMENT: STUDIES AND DEBATES IN DEVELOPMENT ECONOMICS. Weidenfeld & Nicolson, London, 1971.

PETER THOMAS BAUER. EQUALITY, THE THIRD WORLD AND ECONOMIC DELUSION. Harvard University Press, Cambridge, 1981.

POLY MARTÍNEZ. "¿CÓMO PRIVATIZAR, SIN MORIR EN EL INTENTO?" en EL TIEMPO. Bogotá, 17 de mayo de 1992.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CONSEJERÍA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. MANUAL DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO. Bogotá, 1994.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA. Ministerio de Defensa, Bogotá, 2003.

"PRIVATIZACIÓN Y ALTOS COSTOS DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN COLOMBIA" [https://resistencia-colombia.org].

PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN [www.unam.mx].

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "MINERÍA ILEGAL EN COLOMBIA: INFORME PREVENTIVO" [http://www.procuraduria.gov.co].

"¿QUIÉN ES EL ENTE REGULADOR?" [www.fen.gov.co].

"QUIÉNES SOMOS" [http://www.iss.gov.co].

"QUIÉNES SOMOS" [www.antv.gov.co].

RAÚL CASTRO Y KAREN MARIE MOKATE. EVALUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE PROYECTOS. Universidad de los Andes y Alfaomega, Bogotá, 2001.

RAÚL PREBISCH. CAPITALISMO PERIFÉRICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

RAYMOND VERNON. "ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PRIVATIZACIÓN" en REVISTA DE LA CEPAL. No. 37. Comisión Económica para América Latina y Caribe, Santiago de Chile, 1989.

"RECIENTES REFORMAS PORTUARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE" [www.oas.org].

"RECUPERACIÓN TRAS LA CRISIS ASIÁTICA Y PAPEL DEL FMI" [www.imf.org].

REVISTA SEMANA. "INFORME ESPECIAL SECTOR ECONÓMICO". No. 1147. Bogotá, abril de 2004.

RICHARD HEMMING Y ALI M. MANSOOR. "PRIVATIZATION AND PUBLIC ENTERPRISES" en IMF WORKING PAPER. Staff paper. Vol. 87, No. 9. International Monetary Fund, Washington, 1987.

RICHARD MUSGRAVE. "PROVISION FOR SOCIAL GOODS" en PUBLIC ECONOMICS de JULIUS MARGOLIS Y HENRI GUTTON. St. Martin Press, New York, 1969.

ROBERT N. GWYNNE. NEW HORIZONS?: THIRD WORLD INDUSTRIALIZATION IN AN INTERNATIONAL FRAMEWORK. Longman, Harlow, 1990.

ROBERT N. GWYNNE. "PRACTICAL PRIVATIZATION IN CHILE: PINOCHET GOVERNMENT PUSHES PRIVATE PURCHASING POWER TO THE FOREFRONT" en FINANCIAL TIMES. Pearson PLC, London, 1987.

ROBERT N. GWYNNE Y CRISTOBAL KAY. LATIN AMERICA TRANSFORMED: GLOBALIZATION AND MODERNITY. Arnold, London, 1999.

ROBERT P. MURPHY. THE POLITICALLY INCORRECT GUIDE TO THE GREAT DEPRESSION AND THE NEW DEAL. Regnery, Washington, 2009.

ROBERT W. BAILEY. "USES AND MISUSES OF PRIVATIZATION" en PROSPECTS FOR PRIVATISATION de STEVE HANKE. Vol. 36, No. 3. Academy of Political Science, New York, 1987.

ROBIN THEOBALD. CORRUPTION, DEVELOPMENT AND UNDERDEVELOPMENT. Duke University Press, Durhan, 1990.

RODRIGO VERGARA. "PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA: LA EXPERIENCIA CHILENA" en ESTUDIOS PÚBLICOS. No. 63. Conferencia: "PRIVATIZATION-OPORTUNITIES THROUGH EXPERIENCE", Praga, 14-16 mayo de 1996. Santiago de Chile, 1996 [http://es.slideshare.net].

RONALD FISCHER Y PABLO SERRA. "EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN CHILE: CASOS SANITARIO, ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES". 2003 [www.dii.uchile.cl].

RUBÉN PAREDES RODRÍGUEZ. "CRISIS ASIÁTICA: LA PRIMERA GRAN CRISIS DE LOS MERCADOS GLOBALIZADOS" [www.asiayargentina.com].

SABINO CASSESE. "PUBLIC ENTERPRISES AFTER PRIVATIZATION" en THE MARKET AND THE STATE IN ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE 1990'S de ÁLVARO ANTONIO ZINI. North Holland Publishing & Elsevier Science Publisher, Amsterdam, 1992.

SERGIO CLAVIJO. "LAS MULTILATERALES Y LA CRISIS ASIÁTICA (1997-2000): LA VISIÓN DE UN PAÍS USUARIO (COLOMBIA)" [www.banrep.gov.co].

SERGIO CLAVIJO. "PRIVATIZACIONES Y GASTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURA" en DIARIO LA REPÚBLICA. 23 de agosto de 2014 [www.larepublica.co].

SHEILA B. KAMERMAN Y ALFRED J. KAHN. LA PRIVATIZACIÓN Y EL ESTADO BENEFACTOR. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

"SIN AGUA Y SIN LUZ: LOS RACIONAMIENTOS DE LA ERA GAVIRIA" [www.banrepcultural.org].

STEVE H. HANKE. PRIVATIZACIÓN Y DESARROLLO. Trillas, Bogotá, 1991 [STEVE H. HANKE. PRIVATIZATION AND DEVELOPMENT. Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, 1987].

STEVE H. HANKE. PROSPECTS FOR PRIVATIZATION. Vol. 36, No. 3. Academy of Political Sciences, New York, 1987.

STEVEN A. COHEN. "MARCO CONCEPTUAL PARA DELEGAR LA RESPONSABILIDAD Y LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO AL SECTOR PRIVADO" en REVISTA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL. Vol. 3, No. 4. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001[www.

economiainstitucional.com]. [STEVEN A. COHEN. "A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR DEVOLVING RESPONSABILITY AND FUNCTIONS FROM GOVERNMENT TO THE PRIVATE SECTOR". Paper presented at the VL Annual Conference of the AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION. Orlando, Florida, 1999].

STEVEN A. COHEN Y SHELDON KAMINEIECKI. ENVIRONMENTAL REGULATION THROUGH STRATEGIC PLANNING. Westview Press, Boulder, 1991.

STEVEN COHEN Y WILLIAM EIMICKE. THE NEW EFFECTIVE PUBLIC MANAGER. Jossey Bass Publishers, San Francisco 1995.

STEVEN COHEN Y WILLIAM EIMICKE. TOOLS FOR INNOVATORS. Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1998.

SUNITA KIKERI, JOHN R. NELLIS Y MARY M. SHIRLEY. PRIVATIZATION: THE LESSON OF EXPERIENCE. World Bank, Washington, 1992.

SUPERINTENDENCIA DE VALORES. "DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD A TRAVÉS DEL MERCADO DE VALORES" [http://www.alide.org.pe].

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA Y FOGAFÍN. INFORME SOBRE PROCESO DE VENTA DEL SECTOR FINANCIERO. Superintendencia Financiera y FOGAFÍN, Bogotá, 2006.

SYIVINA WALGER. PIZZA CON CHAMPAN: CRÓNICA DE LA FIESTA MENEISTA. Espasa Hoy, Buenos Aires, 1994.

THE NEW YORK TIMES. "EL GRAN SALTO HACIA LA PRIVATIZACIÓN" en REVISTA SUMMA. No. 65, noviembre de 1992.

THE WORLD BANK. REFORM OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT: THE LESSONS OF EXPERIENCE en POLICY RESEARCH PAPER. No. 18. Country Economics Department, World Bank, Washington, 1991.

THOMAS HOBBES. LEVIATHAN O LA MATERIA, FORMA Y PODER DE UNA REPUBLICA ECLESIASTICA Y CIVIL. Sarpe, Madrid, 1983.

THOMAS HOBBES. TRATADO SOBRE EL CIUDADANO. Instituto de Estudios Políticos, U. Central de Venezuela, Caracas, 1966.

TIBOR MACHAN. "LA ÉTICA DE LA PRIVATIZACIÓN" en ESTUDIOS PÚBLICOS. No. 37. 'Simposio sobre Privatización' de la Cámara Internacional de Comercio y el Instituto Económico, París, 19 de febrero de 1986.Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile, 1990 [http://www.cepchile.cl].

"TLC ENCARECERÍA SERVICIO TELEFÓNICO DE LOS POBRES" [www.larepublica.com.co].

"UN EJEMPLO DE EVOLUCIÓN DEL SERVICIO" [www.porelpaisquequeremos.com].

"UNA VISIÓN CONSTITUCIONAL Y LOS APORTES DEL DERECHO COMPARADO" [www.bibliojuridica.org].

UNAM. "EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN" [www.unam.mx].

VENKATA VEMURI RAMANADHAM. "INFERENCES FROM THE U.K. PRIVATIZATION AND DEVELOPING COUNTRIES CONTEXT en PRIVATIZATION IN THE U. K. de VENKATA VEMURI RAMANADHAM. Routledge, London, 1988.

VENKATA VEMURI RAMANADHAM. "PRIVATIZATION: THE U. K. EXPERIENCE AND DEVELOPING COUNTRIES" en PRIVATIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES de VENKATA VEMURI RAMANADHAM. Rutledge, London, 1989.

VENKATA VEMURI RAMANADHAM. "PUBLIC ENTERPRISE IN DEVELOPING COUNTRIES: THE DEVELOPMENT CONTEXT" en PUBLIC ENTERPRISE AND THE DEVELOPING WORLD de VENKATA VEMURI RAMANADHAM. Croom Helm, Beckenham, 1984.

VENKATA VEMURI RAMANADHAM. STUDIES IN PUBLIC ENTERPRISE: FROM EVALUATION TO PRIVATISATION. Frank Cass & Company, London, 1987.

VENKATA VEMURI RAMANADHAM. "THE CONCEPT AND RATIONALE OF PRIVATIZATION IN THE U. K." en PRIVATIZATION IN THE U. K. de VENKATA VEMURI RAMANADHAM. Routledge,

London, 1988.

VENKATA VEMURI RAMANADHAM. THE ECONOMIC OF THE PUBLIC ENTERPRISE. Routledge, London, 1991.

"VENTA DEL GRANBANCO RATIFICA EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA INVERSIONISTA". Presidencia de la República, Bogotá, 2006 [www.presidencia.gov.co].

VÍCTOR ABRAMOVICH Y CHRISTIAN COURTIS. "APUNTES SOBRE LA EXIGIBILIDAD JUDICIAL DE LOS DERECHOS SOCIALES". 2005. [www.juragentium.unifi.it], [www.derechoshumanos.unlp.edu.ar].

VILFREDO PARETO. COURS D'ECONOMIE POLITIQUE. Marcel Giard, París, 1929.

VILFREDO PARETO. LES SYSTEMES SOCIALISTES. Marcel Giard, París, 1926.

VILFREDO PARETO. MANUEL D'ECONOMIE POLITIQUE. Marcel Giard, París, 1927.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL ESTADO Y LA REVOLUCIÓN. Ariel, Barcelona, 1981.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. EL IMPEREALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO. Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. OBRAS COMPLETAS. Cartago, Buenos Aires, 1970.

VLADIMIR ILICH LENIN ULIANOV. SOBRE EL ESTADO. Lenguas Extranjeras, Pekín, 1975.

WALLACE STANLEY SAYRE Y HERBERT KAUFMAN. GOVERNING NEW YORK CITY: POLITICS IN THE METROPOLIS. Russell Sage Foundation, New York, 1960.

WEN JIABAO. REDACCIÓN INTERNACIONAL. Boletín oficial de prensa de primer ministro. Beijín, 16 de Marzo de 2007.

WILHELM MOMMSEN. OTTO VON BISMARCK. Salvat, Barcelona, 1985.

WILLIAM C. SMITH, CARLOS H. ACUÑA Y EDUARDO A. GAMARRA. LATIN AMERICAN POLITICAL ECONOMY IN THE AGE OF NEOLIBERAL REFORM: THEORETICAL AND COMPARATIVE PERSPECTIVES FOR THE 1990'S. Transaction Publishers, New Brunswick, 1994.

WILLIAM GLADE. PRIVATIZATION OF PUBLIC ENTERPRISES IN LATIN AMERICA. ICS Press, San Francisco, 1991.

WILLIAM J. BAUMOL. PUBLIC AND PRIVATE ENTERPRISE IN A MIXED ECONOMY: INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION CONFERENCE PROCEEDINGS. Palgrave MacMillan, London, 1980.

WILLIAM LLOYD PROSSER, W. PAGE KEETON, DAN B. DOBBS, ROBERT E. KEETON Y DAVID G. OWEN. PROSSER AND KEETON ON THE LAW OF TORTS. West Group, St. Paul, 1984.

WILLIAM P. RYAN. "THE NEW LANDSCAPE FOR NONPROFITS" en HARVARD BUSINESS REVIEW. Vol. 7, No. 1, Reprint 99108. January-February. University Harvard, Cambridge, 1999 [http://dpa.typepad.com].

WOLFGANG STREECK Y PHILIPPE C. SCHMITTER. PRIVATE INTEREST GOVERNMENT: BEYOND STATE AND MARKET. Sage Publications, London, 1985.

YOLANDA GARCÍA MEZQUITA. "LAS PRIVATIZACIONES COMO MECANISMO DE ATRACCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA: EL CASO DEL PERÚ". [www.acuedi.org].

CECAR

Editorial

ISBN: 978-958-8557-51-9