

---

## EDITORIAL

---

La importancia de las instituciones para el desarrollo económico y social se ha convertido en un lugar común. Pero detrás de ese reconocimiento hay dos preguntas, sobre cuyas respuestas no hay consenso: ¿cuáles instituciones, con qué características? Alrededor de esta cuestión se topa uno con otros lugares comunes: el imperio de la ley, la estabilidad de las reglas del juego y la garantía de los derechos de propiedad. En concepto de muchos economistas, estos planteamientos reflejan cierta ingenuidad, en la medida en que nacen del desconocimiento de la complejidad que caracteriza la discusión de esos temas en el derecho. Y quizá por esta razón tienden a ofrecer soluciones simplistas que no superan la simpleza del célebre Simón.

Un buen ejemplo de esta ceguera profesional es la dificultad de la mayoría de los economistas para distinguir entre Estado de derecho y Estado social de derecho. El primero es una respuesta histórica a lo denominado por Rousseau como: “el mayor problema de la política, que comparo a la cuadratura del círculo en geometría, hallar una forma de gobierno que coloque a la ley por encima de los hombres”. Según Hayek, este tipo de Estado debe cumplir varios requisitos: que las leyes hayan sido adoptadas de manera apropiada por una autoridad legislativa, que sean públicas y se tenga certeza acerca de su ejecución, y que sean aplicadas en condiciones de igualdad y de manera imparcial a todos los afectados<sup>1</sup>. No obstante, el mismo Hayek señala que el Estado de derecho así definido no “puede dar cumplimiento a la justicia distributiva o ‘social’”<sup>2</sup>.

El concepto de Estado social de derecho, por el contrario, toma la justicia distributiva como punto de partida. En palabras de la Corte Constitucional de Colombia:

Esta nueva forma de Estado, elevada a principio rector del comportamiento del poder público colombiano, tiene como característica esencial en el plano económico la de legitimarlo para intervenir en las relaciones privadas de producción, a través de una política fundada en el principio de solidaridad y

<sup>1</sup> Cfr. *The Constitution of Liberty*, 1978, Chicago, University of Chicago Press, cap. 14.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 231.

en el papel redistributivo del Estado. Dentro de este contexto y acompañada del principio de solidaridad, la libertad económica se entiende, no como el “dejar hacer, dejar pasar”, propio del Estado liberal clásico, sino como la promoción de las condiciones sociales y económicas básicas para el desarrollo autónomo de la persona. El Estado social de derecho no hace caso omiso de la falta de libertad que causa la miseria<sup>3</sup>.

El contraste entre uno y otro punto de vista no es técnico sino político. El primero presupone que ciertas libertades son indispensables para que funcione bien una sociedad basada en la economía de mercado, premisa que aun Karl Marx suscribiría. Se trata de evitar la opresión arbitraria de los individuos por el Estado. La noción de Estado social de derecho acepta esta premisa, pero incorpora la defensa de libertades que, siendo parte consustancial de la felicidad humana, no surgen espontáneamente en una economía de mercado, como la emancipación de la ignorancia, de la enfermedad y de la pobreza. No es realmente libre, no es realmente autónomo, aquel cuya existencia está signada por esos males. Y es una responsabilidad pública velar por el acceso de todos a la educación, la salud y la satisfacción de las necesidades materiales básicas.

Hayek sostiene que “la justicia distributiva exige la asignación de todos los recursos por una autoridad central; exige que a la gente se le diga qué hacer y qué fines buscar”<sup>4</sup>. Hay otra tradición en la economía, menos pesimista y menos escéptica acerca de la posibilidad de conciliar la libertad individual, la eficiencia económica y la justicia social. De ella hacen parte Mill, Pigou, Keynes y Sen, entre otros muchos.

En la Constitución colombiana de 1991 la introducción del concepto del Estado social de derecho tuvo dos manifestaciones. Se amplió de manera significativa la parte programática de la Carta Política, en particular con un generoso catálogo de derechos fundamentales, económicos y sociales. Por otro lado, hubo un cambio funcional en el control de la constitucionalidad, que se reflejó en la creación de la Corte Constitucional y la institución de la tutela. En nuestro país las decisiones sobre cómo y cuándo el Estado debe dar cumplimiento a los derechos fundamentales, económicos y sociales dejaron de ser un monopolio de lo que se podría llamar el “equipo económico” en el sentido amplio (es decir, incluida la autoridad monetaria). El poder judicial se convirtió en otro protagonista en la formulación de la política económica.

Esta innovación institucional ha hecho correr ríos de tinta<sup>5</sup>. En duras polémicas, economistas y juristas se han enfrentado y a veces

<sup>3</sup> Fallo C-040/93.

<sup>4</sup> Hayek (1978, 232).

descalificado entre sí. La controversia no es en sí inconveniente; es parte esencial de la vida democrática. Pero suele ser estéril cuando nace de la ignorancia recíproca.

El artículo de fondo de este número de la *Revista de Economía Institucional*, de María Mercedes Cuéllar, es un valioso esfuerzo para cerrar la brecha entre ambas disciplinas. Se consagra al análisis de la prueba de razonabilidad, método que ha utilizado la Corte Constitucional colombiana en algunos de sus fallos más sonados. La prueba busca brindar respuestas a interrogantes como este:

¿es razonable la limitación que el legislador –o el ejecutivo– ha introducido al derecho a la igualdad, o al derecho a la educación gratuita, o al derecho a una remuneración mínima vital y móvil, o al derecho a la propiedad y a la libertad de empresa, desde el punto de vista de los restantes derechos, principios y valores de la propia Constitución?

Luego de discutir la aplicación del método en procesos relacionados con el gasto público, la vivienda, los impuestos y la política monetaria, Cuéllar concluye:

el tipo de análisis que en general realiza la Corte frente a la constitucionalidad de las normas, relacionado con la aplicación de principios de justicia –como es el caso de la equidad, igualdad y progresividad–, no difiere de manera sustancial del que siempre se ha realizado –o pretendido realizar– a nivel económico en el ejecutivo y el legislativo para la toma de decisiones. Sin embargo, éste no ha sido el caso, y quizás ahí se encuentre la falla más protuberante del ejecutivo y el legislativo en lo relacionado con la prevalencia de los derechos fundamentales constitucionales, su fuerza vinculante y el que la Constitución sea norma de normas.

Empero, expresa su preocupación por los problemas inherentes al control constitucional en las democracias modernas: la tensión entre el cumplimiento de los derechos fundamentales, económicos y sociales y el manejo ordenado del gasto público, la pérdida de seguridad jurídica que puede ocasionar la evolución de la jurisprudencia, y la eventual extralimitación de las funciones del juez constitucional.

\* \* \*

En este número se incluyen tres artículos dedicados a uno de los derechos más fundamentales y más costosos de garantizar, como es el

<sup>5</sup> Cfr. la reseña de Mauricio Pérez Salazar, “Razones y sinrazones de un debate: la crítica económica de la jurisprudencia constitucional colombiana, 1999-2002”, *Revista Derecho del Estado* 14, junio 2003.

de la salud. Se trata de un ejemplo clásico de rendimientos marginales decrecientes: a medida que aumenta la expectativa de vida y avanza la técnica médica, los costos de mantener vivos y en condiciones razonables de bienestar físico a los integrantes de la sociedad crecen en forma exponencial. La magnitud de este reto se aprecia en el hecho de que el gasto per cápita en salud de los norteamericanos duplica el ingreso per cápita total de los colombianos.

El primer artículo, de Jairo Restrepo y Sandra Rodríguez, presenta una visión global del diseño y el desempeño del sistema de regulación de la salud en Colombia. Con la Ley 100 de 1993 el país emprendió una reforma ambiciosa y compleja del sector de la salud, que los autores resumen así:

El seguro público sufrió una desintegración vertical con la separación de las actividades de financiamiento y de prestación de servicios. Se creó un mercado que lo articuló con el de servicios médicos, que también recibió un impulso para ampliar la oferta y mejorar la calidad. Esta reforma de los mercados de la salud se complementó con la descentralización territorial y, como se podía predecir desde la economía institucional, llevó a diseñar mecanismos de regulación para facilitar el desarrollo armónico de los mercados.

Luego de describir el marco regulador de esta actividad, Restrepo y Rodríguez hacen un balance de los resultados. Subrayan ciertas fallas de la estructura y la labor de Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Se mencionan algunas: la insuficiente representación de los consumidores y la falta de autonomía con respecto al Gobierno, las asimetrías de información que sesgan la toma de decisiones, la falta de estabilidad y coherencia de las medidas reguladoras, y la debilidad de la vigilancia y el control.

Sergio Torres, Rafael García y John Jairo Quintero utilizan el marco del análisis institucional para estudiar las formas de contratación de los servicios de urgencias. El problema elegido es la incidencia de los costos de transacción en dicha contratación en la ciudad de Bogotá. Mediante técnicas de discriminante múltiple, concluyen que las variables transaccionales parecen ser poco importantes, quizá porque “las instituciones no toman en cuenta este tipo de variables para decidir la forma de intercambio”.

Por su parte, Liliana Chicaíza aborda las fallas de mercado del tratamiento de pacientes con insuficiencia renal crónica, una de las patologías de mayor costo para el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Su trabajo explora dos características del mercado de atención a estos pacientes: la posible inducción de la demanda y la elevadísima concentración de la oferta, que se observa no en el nivel de las instituciones que prestan directamente el servicio sino en el del

suministro de equipos y tecnología para la diálisis. Sugiere algunas medidas reguladoras para superar estas fallas del mercado, entre ellas una política de trasplantes renales y una regulación de precios de los servicios e insumos de la diálisis.

\* \* \*

En este número se tratan, además, dos temas de interés permanente: el análisis de políticas públicas y las formas de argumentación en los campos económico y político.

En relación con el primer tema presentamos una evaluación del impacto de las reformas tributarias colombianas sobre el recaudo fiscal. Sus autores, Mario García y Ana Paola Gómez, muestran que las reformas tributarias no son un instrumento adecuado para aumentar los ingresos tributarios nacionales. Tan sólo las reformas de 1974 y 1990 los aumentaron de manera permanente en términos reales. La primera utilizó la emergencia económica para frenar el proceso inflacionario que se presentó en 1970-1974. La segunda, componente fundamental del proceso de apertura económica, fue de carácter estructural. Esta reforma se propuso mejorar el recaudo por la vía administrativa, aumentar la eficiencia de la administración y combatir la evasión mediante mecanismos y estructuras modernas.

El segundo trabajo, de Alicia Puyana y José Romero, estudia las causas de la contención de los salarios en México a partir de 1980. Este resultado es contrario a lo que se esperaba de la apertura comercial: la elevación de los salarios y la disminución de las ganancias. Resultado que atribuyen a la oferta ilimitada de mano de obra y al hecho de que los pequeños aumentos de la productividad no se tradujeron en mayores salarios sino en una mayor rentabilidad del capital. Se muestra, además, que el aumento del empleo calificado no fue el resultado de un cambio tecnológico generalizado, sino de las estrategias de competencia para mantenerse en el mercado de trabajo. En términos más generales, el artículo analiza el impacto de las reformas estructurales sobre la remuneración de los factores y cuestiona la relación positiva entre crecimiento y productividad, que sirve de fundamento para justificar las políticas de apertura comercial.

En el tema de la argumentación económica y la presentación de información pública incluimos sendos artículos de Boris Salazar y Andrés Cendales, Fernando Estrada y Gabriel Misas. Los dos primeros autores, profesores de la Universidad del Valle, proponen una lectura de la teoría de la utilidad neoclásica como juego semántico

de interacción estratégica. Examinan las condiciones de interacción estratégica de un jugador neoclásico que busca construir funciones de utilidad, y de un oponente que presenta contraejemplos. Con esta herramienta de análisis intentan responder la siguiente pregunta: ¿es posible describir en términos analíticos la actividad de los economistas teóricos? Y concluyen que la expansión del dominio de la teoría neoclásica ha obedecido a la capacidad de sus seguidores para elegir nuevas estrategias en el juego de salón y transformar el modelo original.

Fernando Estrada, profesor de EAFIT, hace una presentación de diversos modelos argumentativos que permiten identificar las características del debate económico. Para analizar las estrategias del debate conceptual y epistemológico en el dominio económico toma como referencia la discusión entre Jadish Bhagwati, defensor del libre comercio, y Herman E. Daly, defensor del ecologismo. Propone una tipología de los modelos de argumentación y una interpretación de la dicotomía comprensión-explicación en las ciencias sociales.

Por último Gabriel Misas, profesor de la Universidad Nacional, examina los efectos del periodismo en la política, la democracia y la producción cultural en Colombia. El periodismo tiene una enorme capacidad para afectar las prácticas económicas y políticas debido a la simplicidad de sus códigos, que son de fácil comprensión para el público no especializado. Los medios de comunicación han desarrollado estrategias para aumentar sus índices de audiencia simplificando los mensajes y excluyendo los temas que generan debate. El autor plantea los siguientes interrogantes: ¿qué realidad describen los medios?, ¿quién selecciona lo informable y cómo se hace?, ¿quién decide lo que no es informable?, y concluye:

los medios ponen en peligro la democracia y la vida política, difunden la ignorancia y despolitizan la comunicación pública. Por tanto, es necesario que la sociedad tome las medidas para limitar las perturbaciones que los medios ejercen sobre la producción cultural y la vida política, a través de las instituciones que se han creado para regular las tareas que los medios deben cumplir en una sociedad democrática.

\* \* \*

En la sección de Clásicos se presenta la segunda parte de la versión castellana del discurso que John Stuart Mill pronunció cuando tomó posesión del cargo honorífico de rector de la universidad escocesa de Saint Andrews.

Mill hace énfasis en la naturaleza y las funciones de la universidad, así como en el proceso de enseñanza y el compromiso de los educadores. Insiste en el valor del aprendizaje y en las oportunidades que brinda la formación académica.

No pretendo instigarlos con el prospecto de recompensas directas, terrenales o celestiales; cuanto menos pensemos en ser recompensados en una de estas maneras, tanto mejor para nosotros. Pero existe una recompensa que no les faltará, y que podemos llamar desinteresada porque no es una consecuencia de, sino inherente al hecho mismo de merecerlo: los más profundos y variados intereses que tengan en la vida que les dará diez veces su valor, un valor que perdurará hasta el final. Todos los objetos meramente personales serán menos valiosos a medida que avanzamos en la vida: ese interés no sólo perdura sino que se incrementa.

En la sección de Notas y Discusiones, Alberto Castrillón rinde un homenaje a André Gunder Frank, quien falleció el 23 de abril de 2005. Destaca sus aportes a la teoría del desarrollo y su preocupación por la situación de América Latina. A pesar de su amplio reconocimiento como teórico del desarrollo en los años sesenta y setenta, Castrillón lamenta que las nuevas generaciones desconozcan los trabajos de Gunder Frank, y nos invita a reflexionar en “las promesas incumplidas del mercado”.

En esta sección también se incluye el prefacio del libro *Érase una vez el zorro y el erizo*, de Stephen Jay Gould, quien emplea la metáfora de Arquíloco, popularizada por Isaiah Berlin en su análisis de las diferencias de talante entre los grandes pensadores, pero a diferencia del historiador de las ideas, Gould, biólogo evolutivo, la emplea para mostrar la necesidad de convergencia en la investigación de las ciencias y las humanidades en el siglo en que vivimos. Una convergencia que produciría “como progenie, una cosa resplandeciente llamada amor y estudio, creatividad y conocimiento”.

Las reseñas de este número inician con la reflexión de Óscar Alfonso sobre la política urbana en Colombia, a partir de la crítica de los *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*, elaborado por el Conpes, y *La vivienda en Colombia: sus determinantes socioeconómicos y financieros*, documento de trabajo del Banco de la República. La sección se cierra con los comentarios de Bernardo Pérez Salazar al libro *El retorno de lo sacro*, de Luis Carlos Restrepo, consejero de paz del presidente Uribe.