

# LA INSTITUCIONALIDAD LLERISTA: UNA PALANCA DE DESARROLLO

PASCUAL AMÉZQUITA ZÁRATE\*

## RESUMEN

Usando como marco teórico los planteamientos de North sobre las instituciones y de Coase sobre los costos de transacción, se analizan las reformas emprendidas durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Específicamente se estudian la Reforma Constitucional de 1968 y el decreto 444 de 1967 como cambios fundamentales que permitirían un impulso al desarrollo, gracias a la disminución de los costos de transacción implícitos en el presidencialismo y en el intervencionismo, enmarcando estas instituciones en lo que se conoce como capitalismo de Estado. De igual manera se especifican los consensos que se manejaron para alcanzar las reformas y se hace una aproximación a un balance del gobierno. El documento es un resultado de la tesis doctoral del autor “Aspectos económicos del gobierno de Carlos Lleras Restrepo”.

**Palabras clave:** Instituciones, Lleras Restrepo, intervención, planeación, desarrollo, Capitalismo de Estado.

Fecha de recepción: 16 de mayo de 2011  
Fecha de aceptación: 19 de junio de 2011

---

\* Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional, doctor en Historia económica y social de ESEADE (Argentina). Docente e investigador de la Escuela de Administración de la Universidad Sergio Arboleda, líder del grupo Competitividad y Mercados, clasificado en A por Colciencias. Bogotá, Colombia, pascual.amezquita@usa.edu.co.

## LLERAS INSTITUTIONS: A LEVER FOR DEVELOPMENT

### ABSTRACT

Using theoretical approaches such as North on institutions and Coase on transaction costs are discussed reforms under President Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Specifically we study the Constitutional Reform of 1968 and Decree 444 of 1967 as the fundamental changes that would boost the development, by reducing transaction costs involved in the presidential and interventionism, framing these institutions in what is known as state capitalism. Similarly, specify the consensus that managed to achieve the reforms and becomes an approximation to a government balance sheet. The document is a result of the author's doctoral thesis "Economic aspects of the government of Carlos Lleras Restrepo".

**Key words:** Institutions, Lleras Restrepo, intervention, planning, development, state capitalism.

**JEL:** E65, H10, K10, K20.

**Sumario:** Introducción. 1. Marco histórico y teórico del análisis. 2. El gobierno de Carlos Lleras Restrepo. 3. La reforma constitucional de 1968. 4. El decreto-ley 444 de 1967. 5. Efectos de la reforma. 6. Balance general. Conclusiones. Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

La relación más significativa que puede y debe haber entre derecho y economía es que aquel sirva para el desenvolvimiento de esta (North, 2006). De esta manera, una perdurable obra de gobierno será dejar una institucionalidad que garantice un adecuado impulso al desarrollo del país gracias al abaratamiento de los costos de transacción (Coase, 1960).

Bajo esta perspectiva, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) puede analizarse como un buen ejemplo de esta combinación, pues fue en su cuatrienio cuando el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) alcanzó sus mayores desarrollos. El nombre sugerido por Cárdenas *et al.* (2003) para el ISI, *Industrialización guiada por el Estado*, pone de presente el aspecto institucional que se quiere resaltar en este documento.

Para abordar estos temas, se presentan los siguientes apartados: En primer lugar un marco de referencia teórico e histórico para analizar el gobierno de Lleras. A continuación se estudia la reforma constitucional de 1968 en tres campos. Luego una breve mención al decreto 444 de 1967. Por último, los efectos de la reforma, y se cierra el documento con unas conclusiones.

### 1. MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO DEL ANÁLISIS

Lleras asume el gobierno cuando se encuentra en marcha el modelo ISI, del cual, en esencia, se destacan dos aspectos: haber construido un entramado industrial y un tipo particular de Estado. El modelo se convirtió en dinamizador de un Estado fuerte económicamente que, a su turno, empujó el desarrollo.

El resultado de esto no fue otra cosa que el capitalismo de Estado, pues del viejo modelo manchesteriano en el cual el determinante fundamental de la economía era el libre juego de las fuerzas del mercado, se pasó a uno nuevo. Ahora el Estado se convirtió en el socio más importante del sector privado, no en el sentido peyorativo de que pide su parte en la ganancia a través de los impuestos, sino de que el sector privado encuentra un fuerte accionista que aporta capital, en especie o en dinero: construye la infraestructura que nadie es capaz de hacer por falta de músculo financiero pero que se requiere; educa masivamente a la población que de otra manera no

tendría cómo capacitarse ni cómo servir a los procesos de modernización; atiende necesidades básicas de salud, alcantarillado, servicios públicos; ofrece policía y defensa en condiciones monopólicas; convierte las embajadas en extensiones de las oficinas comerciales de los empresarios; en fin, hace lo que todos los empresarios necesitan que alguien haga para la buena marcha de los negocios, pero que no es tan rentable como para hacerlo solos, o no tienen todavía los recursos para emprenderlo. Es decir, un socio que ayuda a abaratar los costos de transacción gracias a la institucionalidad y los bienes que aporta.

Uno de los resultados favorables de tal Estado es que el inversionista individual libera una parte de su capital o de su capacidad de endeudamiento para aplicarla a su actividad central, que de otra manera, en ausencia del capitalismo de Estado, tendría que dedicar, por ejemplo, a la capacitación de la mano de obra o al pago por el uso de la infraestructura. Además, por las economías de escala que maneja el Estado, el costo imputable a cada unidad, vía impuestos, será menor que si se absorbe individualmente (North, 1984).

El papel del Estado, y en particular el del capitalismo de Estado, es el que está en el centro del debate sobre el gobierno de Lleras, sobre el desarrollo a largo plazo y las crisis económicas en el corto y mediano plazo. No se trata apenas de aceptar la intervención esporádica y concreta del Estado para enfrentar un problema específico, sino constante y para muchas esferas de la vida.

## 2. EL GOBIERNO DE CARLOS LLERAS RESTREPO

Cuando asume la presidencia Lleras encuentra recorrido parte del camino en la construcción del capitalismo de Estado, pero los resultados no eran los de esperar. Convenía hacer ajustes, más aún si se tiene en cuenta que las potencias regionales seguían avanzando, pero en el panorama económico regional y mundial ya se observaban indicios de recesión.

Bajo el lema “Transformación Nacional”, el mandato de Lleras fue de hondo contenido cepalino, o keynesiano en un contexto más amplio. En la carta de renuncia a la Presidencia de la República a mitad del período, cuando el Congreso se opuso a sus políticas, Lleras recordó que había buscado ocupar ese cargo para alcanzar “[el] retorno gradual a la normalidad democrática y un cambio que acelere conjuntamente el desarrollo económico y social del país” (Presidencia, 1969: 282).

Las transformaciones que pretendía adelantar Lleras requerían de un acuerdo entre los principales actores políticos y económicos del país que diera paso a esas reformas, es decir, había que organizar una institucionalidad que permitiera adelantar las medidas

al menor costo de transacción posible, aprovechando para ello acuerdos alcanzados en los años anteriores a su gobierno, ante todo el Frente Nacional (el acuerdo entre los partidos Liberal y Conservador para gobernar, con exclusión de otras agrupaciones). Mares (1993) plantea que parte importante de los cambios institucionales estaban listos para ser usados en 1966, pero que se hacía necesaria la política adecuada para emplearlos, es decir, unos consensos.

Las recurrentes crisis económicas de los primeros años de la década del sesenta o el llamado agotamiento del modelo ISI ponían de presente que los costos de transacción habían alcanzado cotas muy altas, de manera que era imperioso cambiar la institucionalidad para lograr su abaratamiento y así conseguir una mayor eficiencia.

La *reforma* a que se hace referencia no se recogió en un solo texto, sino en muchas normas, unas de la órbita presidencial y otras de la del Congreso y, sobre todo, la Reforma a la Constitución de 1886. Aunque los decretos y realizaciones que materializaban el poder del ejecutivo habrían podido expedirse sin consultar opiniones diferentes a las del mismo gobierno, es obvio que debieron contar con la aceptación de los interesados, quienes tenían sus voceros en el Congreso, en los periódicos, en los sindicatos, en los gremios y en las diferentes manifestaciones de la llamada opinión pública.

Las grandes discusiones abarcadas por *la reforma* fueron: un cambio institucional de fondo, que se conocería como la Reforma Constitucional de 1968; otra dirigida a enfrentar el secular problema cambiario y monetario, el Estatuto Cambiario, expedido por decreto-ley 444 de 1967 y una asignación más eficiente de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Hay que destacar lo que nunca estuvo en discusión en esta época, y por tanto no implicó llegar a un consenso: la industrialización y el papel keynesiano del Estado. Sobre la industrialización, el Frente Nacional pudo imponerse porque había coincidencia de intereses de los dirigentes económicos del país en torno a la eficiencia de la industria como medio de incremento de sus utilidades, y todos coincidían en que adecuadamente manejado el asunto no tendría por qué ir en desmedro de la otra actividad a que dedicaban sus capitales, la agricultura comercial. Desde la década de 1950 hubo proteccionismo para ambos sectores, lo cual no obstaba para que de cuando en cuando tuvieran enfrentamientos por los precios a pagar por las materias primas de origen agrícola, pero ellos nunca pusieron en peligro la estabilidad política del país en esos años.

Pero a medida que fueron superándose las etapas de la ISI (industria liviana a intermedia y luego a pesada), fueron apareciendo desequilibrios que era necesario enfrentar, y entonces afloraron los disensos entre Lleras y los industriales-agricultores, pues

el desenvolvimiento de la ISI podía poner en peligro ciertas rentas creadas en las etapas iniciales.

Tampoco era cuestionado el papel interventor del Estado en sus aspectos esenciales por ninguna de las agrupaciones políticas (con excepción de los partidos de izquierda, por considerarlo un medio de afianzamiento del poder de la élite), ni había voces de las posiciones neoclásicas o monetaristas que hubieran dejado huella en el país. Hasta la Encíclica *Mater et Magistra* se citaba para defender el intervencionismo (Presidencia, 1969: 574).

Pero con el avance de la industrialización, y en general de la economía, se fueron fortaleciendo los grupos de interés al punto de que en el consenso general y abstracto sobre el papel del Estado empezaron a producirse crecientes disensos sobre las trabas que iban apareciendo a la acumulación de riqueza y que pugnaban con el interés de los cabildantes, por ejemplo en cuanto a precios al público, a pago de impuestos, a cuantía de los subsidios.

En 1967 se aprobó el decreto 444 que modificó el régimen de cambios y de exportaciones, y en diciembre de 1968 se aprobó la Reforma Constitucional, los dos componentes más importantes de la institucionalidad ideada por Lleras. Vistos hoy los hechos, puede afirmarse que hasta ahí llegaban los consensos para la modernización o, si se prefiere, las concesiones de los actores políticos. Los costos individuales de lo que podría venir, por ejemplo una reforma agraria o la protección a los productores de bienes de capital ya no irían a ser aceptados.

Los acuerdos logrados para la reforma empezaron a erosionarse desde comienzos del año 1969, con el paro nacional obrero de enero y otras tensiones que se fueron acumulando hasta que estalló, hacia mediados del año, el escándalo “Fadul y Peñalosa”, de proporciones épicas, para lo que entonces se veía. Ocurrió a menos de un año de las elecciones presidenciales, lo cual afectó la gobernabilidad. Uno de los denunciantes del lío terminó siendo figura descollante en las filas de la Alianza Nacional Popular, Anapo, uno de los partidos de oposición, a la par que los dirigentes de los partidos Liberal y Conservador encontraron el momento oportuno para ajustar cuentas con un gobierno que se negaba a negociar con los directorios políticos y sacaba adelante su política con presiones a través de la prensa y la televisión.

Pero sobre todo, como indica Pécaut (1989), el escándalo puso en entredicho la continuidad del modelo reformista emprendido por Lleras, es decir, fue el punto de quiebre que señaló los límites hasta los cuales los terratenientes (los más directamente involucrados en el caso Fadul y Peñalosa) harían concesiones al Presidente en sus políticas de modernización agraria, al igual que los industriales que aprovecharon el asunto para convertirlo en muestra de los excesos a que conducía el intervencionismo

del Estado, sin reparar, claro está, en los cuantiosos subsidios que ambos sectores recibían de ese Estado interventor.

Puede afirmarse que en cuanto se aprobó la Reforma de 1968 el difícil consenso que había existido para llevarla a término también finalizó y con ello los problemas de gobernabilidad afloraron: rebelión de los partidos, destape de escándalos, huelgas, oposición de los terratenientes a la reforma agraria, etc.

No puede pasarse por alto el muy enrarecido ambiente que se vivió en esos meses. La oposición conservadora se expresó sin tapujos. El presidente de la principal asociación de ganaderos afirmó: “El país está en venta a causa del Incora” (entidad encargada de la reforma agraria), y una líder conservadora anotaba: “La reforma agraria es comunista” (cit. Pécaut, 1989: 90). Ello no arredraría a Lleras, quien en el año 1970 imprimió nuevo impulso a la labor del Incora, al punto de expropiar de un solo golpe 10.200 hectáreas de tierra en plena producción en el fértil Valle del Cauca, aduciendo una autorización de algún inciso de la ley de reforma para expropiar predios productivos para enfrentar “la tensa situación social”, razón con la cual se hubiera podido expropiar parte significativa del país. La protesta de todas las agremiaciones agrarias e industriales no se hizo esperar. Para Abel y Palacios “por primera vez en la historia de Colombia los hacendados temieron una revolución social lanzada por un movimiento agrarista de alcance nacional” (1997: 226).

Ante un supuesto fraude electoral que habría ocurrido en las elecciones para presidente de abril de 1970 contra la Anapo, en los meses finales de gobierno hubo duras medidas para impedir que los afectados expresaran su inconformidad, ocasión que aprovecharon los demás actores políticos para bloquear cualquier otra acción importante de gobierno.

Descrito así el entorno político, a continuación se analizarán las principales reformas puestas en marcha durante la administración Lleras.

### **3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968**

El cambio institucional de mayor calado fue la reforma constitucional a través de la cual se consolidó el papel intervencionista del Estado en la economía, con amplios poderes del presidente de la república para su puesta en marcha.

Durante la década de 1930 hubo esfuerzos para inducir una modernización en el país. En 1936 se hizo una reforma constitucional dirigida a crear las condiciones para que el Estado se convirtiese en la fuerza económica más importante del país, básicamente a través de la intervención económica y la limitación a la propiedad, la cual debería

cumplir una “función social”, en desarrollo de las tesis del partido liberal de 1922 (Gaitán y Malagón, 2009). Pero, no obstante considerar de una manera nueva el papel del Estado, la intervención no era obligatoria y ninguna de las ramas del poder público estaba dotada de las herramientas necesarias para ejercerla. Aunque por ello la reforma quedó trunca, el marco regulatorio intervencionista permitió constituir en 1940 unas instituciones que se convirtieron en fuerza motriz del desarrollo como el Instituto de Fomento Industrial, IFI.

En la década anterior a 1958 el esfuerzo político estuvo dirigido a determinar cuál de los dos partidos gobernaría, el Conservador o el Liberal, en medio de un terrible desangre del país, la Violencia. En ese año se estableció un punto de acuerdo, el Frente Nacional, de manera que ahora sí estaban dadas las condiciones para volver a intentar la modernización del Estado de acuerdo con el pensamiento económico predominante, la vía keynesiana.

Al lado del intervencionismo como pensamiento predominante en esa época, otro antecedente de la reforma llerista es la tendencia mundial a dar mayor poder a la rama ejecutiva, en el caso de Colombia al presidente de la república.

De otra parte, el reto principal del Frente Nacional, lograr el apaciguamiento entre los dos partidos tradicionales, estaba formalmente garantizado luego de diez años de entendimiento, por lo cual en 1968 era posible empezar a dar pasos para su desmonte y permitir el libre juego de las fuerzas partidarias.

Un argumento coyuntural era el artículo 121 de la Constitución Nacional (CN), que permitía decretar el “estado de sitio” cuando hubieran problemas de orden público y autorizaba al presidente para expedir decretos, sin restricción diferente a su propio criterio, así no tuvieran relación con las circunstancias que motivaron la declaratoria. Aparte de las tentaciones bonapartistas que ello suscitaba, otro problema era que, al levantar el estado de sitio, toda la legislación expedida bajo su amparo dejaba de existir. Era aconsejable modificar esa fórmula para evitar vivir en estado de sitio indefinidamente solo con el fin de mantener vigente la legislación expedida, así ya hubieran desaparecido las razones que motivaron la situación de excepcionalidad.

Con este marco de referencia se puede analizar el texto de la Reforma de 1968 desde tres ángulos: el intervencionismo y la planeación económica como asuntos de fondo, y la reforma administrativa para poner en marcha las dos primeras. No obstante, no debe perderse de vista que el objeto de la reforma, centrado en parte significativa en la manera más expedita de controlar y racionalizar el gasto público, hacía de ella un instrumento económico y no solo político. Al decir de Lleras, “cómo se va a manejar en el futuro [la] economía; cómo se va a concentrar el esfuerzo nacional para producir



un efecto óptimo; cómo se va a obtener el máximo resultado con los recursos de que dispone la nación” (Lleras, 2008b: 298).

Lleras presentó tres proyectos de reforma constitucional que en la marcha de la discusión se unificaron y fueron aprobados en un solo cuerpo, el Acto Legislativo No. 1 del 11 de diciembre de 1968. El primer proyecto hacía una recomposición de las competencias del Congreso y el Presidente de la República y creaba los mecanismos de planeación económica. El segundo desmontaba la estructura del Frente Nacional y el tercero introducía reformas en el régimen administrativo subnacional. El de más hondo calado era el primero, pues sería el que permitiría poner las bases para la esperada modernización económica.

### 3.1 INTERVENCIONISMO

De acuerdo con el paradigma económico reinante en la “Edad de Oro” del capitalismo, el keynesianismo, se requería la presencia de un Estado que interviniera en los asuntos económicos hasta convertirse en el socio del desarrollo del sector privado. En el caso colombiano, la debilidad económica de la burguesía le impedía abocar la construcción de la infraestructura necesaria para la buena marcha de sus negocios y en no pocos casos hasta contar con los recursos indispensables para instalar sus empresas. Por ende, requería de un Estado que supliera esas carencias. Al decir de Restrepo, uno de los ponentes de la reforma en el Congreso, “los Estados subdesarrollados están institucionalmente mal equipados y peor acondicionados para realizar su tarea fundamental: la inducción y regulación del proceso de desarrollo” (Presidencia, 1969: 69).

Fue en ese contexto institucional que Lleras abocó la enmienda para fortalecer las herramientas intervencionistas del Estado, anotando a principios de 1968: “Seguiremos defendiendo la planeación y la intervención estatal, no para arruinar a las gentes, sino para evitar que las gentes se arruinen en esfuerzos desordenados e inconexos” (Lleras, 2008b: 348).

La Reforma de 1968 estableció, como complemento a la intervención de 1936, que los gobiernos estarían obligados a tramitar ante el Congreso de la República un Plan de Desarrollo cuatrienal a través del cual el Estado dirigiría todos los campos de la economía nacional. Estas atribuciones quedaron plasmadas en la reforma del artículo 32 de la CN, cuyo texto instituyó una especie de compendio de economía política:

Artículo 32. Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del

Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

Respecto los planes de desarrollo a partir de 1970, nunca fueron aprobados en el Congreso durante las dos décadas siguientes, debido a que la Comisión del Plan, que debía votarlos, nunca pudo conformarse, pues en las negociaciones de 1968 el gobierno aceptó que sus miembros fueran escogidos con una fórmula tan complicada (“milimétrica” fue la expresión que se acuñó) por las cuotas políticas, que nunca se pudo elegir.

Los cinco gobiernos entre 1970 y 1990, *motu proprio* presentaron a la nación un Plan de Desarrollo sin ninguna fuerza legal, si bien daban una idea de sus prioridades. Solo con la Constitución de 1991 se creó un mecanismo más flexible para la conformación de la comisión encargada de la aprobación en el Congreso de la República, pero Colombia y el mundo ya transitaban por un camino que les concede una importancia apenas secundaria a los planes de desarrollo, poniéndose el énfasis en el mercado y en la teoría del equilibrio.

### 3.2 PRESIDENCIALISMO VS. CONGRESO

Una de las características de la reforma es el presidencialismo (Esguerra, 2000; Henao, 1988; SÁCHICA, 1982; Rosas, 2008). Antes de ella el Congreso tenía un relativo poder frente al ejecutivo. La alta votación requerida para la aprobación de algunas leyes, dos terceras partes de los votos, hacía difícil su trámite si no había un acuerdo con el otro partido, pues no bastaba con acuerdos con congresistas aislados para alcanzar la mayoría necesaria. Así, el poder estaba en buena medida en el Congreso de la República y en los directorios políticos. Era la garantía dada por el Frente Nacional a las minorías de los dos partidos.

North indica que uno de los objetivos que debe cumplir el Estado es “maximizar las rentas monopolísticas del grupo o clase representado y servido por el gobernante” (North, 1984: 40), misión que, puesta en manos del parlamento para su desarrollo, se estaba convirtiendo en un costo de transacción creciente, por lo cual era mejor concentrarla en la rama ejecutiva. De la utilidad que ello tiene para la marcha económica de quienes controlan el poder del Estado quizá dé cuenta el hecho de que el presidencialismo es una tendencia mundial y de que en la Constitución de 1991 se

mantuvo la relación de poder entre el ejecutivo y el Congreso de la República que Lleras introdujo en 1968.

Mares (1993) destaca que parte significativa de los ataques del Congreso a los presidentes de la república durante los años sesenta se dirigieron a enfrentar el creciente papel de los tecnócratas, que se estaba consolidando en la oficina de planeación, pues este era una expresión de la paulatina pérdida de poder del legislativo. Pero Lleras consolidó el papel de los tecnócratas en el alto gobierno, apoyándose especialmente en el Departamento Nacional de Planeación, DNP, oficina que fue creada en 1958<sup>1</sup>, a tal punto que eran frecuentes las discusiones entre los ministros del despacho y el DNP, caso en el cual Lleras terciaba por lo común a favor de este (Caballero, 2009).

La justificación para consolidar las atribuciones del ejecutivo fueron presentadas por Lleras así: “Hay que reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anarquizados son el preludio de las dictaduras” (cit. Henao, 1988). Valedera o no la razón, logró concentrar en el ejecutivo un cúmulo de poderes económicos y políticos determinantes, que harían del presidente de la república la figura más importante del país en todos los órdenes, empezando por el de dirigir la economía.

El artículo 76 numeral 4 de la CN dio al gobierno la iniciativa exclusiva para la elaboración y presentación del Plan General de Desarrollo cuatrienal y el presupuesto anual de ingresos y gastos de la nación. A partir de entonces, solo serían dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes sobre inversiones públicas o privadas, participación en las rentas nacionales o transferencia de ellas, creación de servicios a cargo de la nación, aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, etc., con un papel subordinado del Congreso.

El ejecutivo fortaleció sus poderes con instituciones jurídicas nuevas, tales como el estado de emergencia económica y social (art. 122), las leyes-cuadros (art. 76, numerales 9 y 22) y la intervención, como atribución constitucional propia, en el Banco de la República y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tuviesen por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado (art. 120, numeral 14); además, se le atribuyó la iniciativa exclusiva para la expedición o reforma de leyes de contenido presupuestal, económico, financiero y de estructura de la administración nacional (art. 79) (Henao, 1988).

---

1 Lleras indica haber participado en la redacción del proyecto de ley 19 de 1958, que creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y el Departamento de Planeación, “desde el primero hasta el último de sus artículos” (Lleras, 2008, p. 136).

La *emergencia económica y social* consiste en que el presidente se auto inviste, por un tiempo limitado, de poderes extraordinarios para decretar medidas, cuando considere que hay una perturbación excepcional del orden público económico. Sáchica anota que la figura “no tuvo buena acogida” (1982: 126), no obstante haberse presentado como un mecanismo para evitar la declaratoria de Estado de sitio cada vez que hubiera que enfrentar problemas económicos, lo cual había desnaturalizado la esencia de este mecanismo de excepción.

Los decretos expedidos bajo emergencia económica se caracterizaban por tener fuerza de ley, es decir, que una vez terminara la emergencia, los decretos seguían vigentes, extraña figura jurídica en el ámbito legal colombiano, máxime si se tiene en cuenta que, con buena lógica, los decretos del otro estado de excepción, el Estado de sitio, solo regían mientras subsistiera la declaratoria.

La otra cara de la moneda del fortalecimiento del ejecutivo fue el debilitamiento del Congreso, el órgano democrático-burgués por excelencia. Ni siquiera se le dejaron sus poderes de control político, pues se convirtió en fácil presa de las negociaciones y presiones del ejecutivo. Sáchica anota:

El Frente Nacional al neutralizar [al Congreso], le hizo perder su carácter de instrumento de oposición y vigilancia, de representante del pluralismo y partidario, y le convirtió en máquina de aprobación de las propuestas gubernamentales, situación acentuada por la reforma de 1968, que le restó toda iniciativa en materia fiscal y económica (Sáchica, 1982: 137).

No le faltó razón a uno de los ponentes de la reforma en el Congreso, quien recogió este gracejo: “Se ha dicho, con humor y exageración, que con la aprobación de [la reforma] el Congreso quedará solo para aprobar proposiciones de duelo” (Presidencia, 1969: 493).

### 3.3. REFORMA ADMINISTRATIVA

Una característica de la Constitución de 1886 era su excesivo centralismo, a pesar de que por la época de su expedición se acuñó la expresión “centralización política y descentralización administrativa” para describirla. Los gobernadores de los departamentos eran agentes del presidente de la república y los alcaldes de los municipios eran agentes de los gobernadores, ambos de libre nombramiento y remoción, mientras que en la esfera funcional las decisiones no salían del reducido círculo que conforma el gobierno, valga decir, el presidente y una docena de ministros del despacho. Lleras había planteado su punto de vista sobre el tema en 1960: “Yo me atrevería a decir que

existe ante todo una falla trascendental que es origen de muchas otras: el excesivo centralismo” (cit. Rosas, 2008: 133).

Las pocas variaciones que hubo en este esquema durante casi ocho décadas fueron tributarias, apuntando a ceder el recaudo y administración de algunos impuestos a los entes subnacionales. De igual manera, en 1940, siendo Lleras ministro de Hacienda, se había creado el Fondo de Fomento Municipal, que canalizaba recursos para obras de infraestructura.

Fue significativo el impulso que las reformas de Lleras dio a las regiones al establecer un sistema de transferencia de recursos y competencias a municipios y departamentos. La reforma de 1968 estableció (art. 182 de la CN) que el gobierno debía determinar un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que debería trasladarse a los entes subnacionales para la atención de los servicios esenciales. Aunque la reglamentación de las competencias y recursos por transferir de la nación a los entes ocurriría en la siguiente década, con la reforma llerista quedó planteada una nueva forma de relación centro-regiones. Se estableció distribuir el monto en un 30% por partes iguales entre los departamentos (y otras asignaciones menores) y el 70% en proporción a la población del departamento. Este esquema de reparto de recursos se conocería como *situado fiscal*.

Mientras el presidencialismo y el intervencionismo habían venido abriéndose paso en el país desde reformas anteriores a Lleras, la ruptura con el centralismo sí era una idea muy novedosa en el entramado jurídico y económico colombiano. Pero a nivel subnacional se repetía el esquema de primacía del ejecutivo local: el alcalde sobre el *concejo* en los municipios y el gobernador sobre la *asamblea* en los departamentos.

Respecto a la gestión administrativa, si bien su cambio se puso en marcha una vez fue aprobada la Reforma Constitucional de 1968, algunos aspectos empezaron a desarrollarse desde el comienzo de la administración, en particular, como queda indicado, el fortalecimiento del DNP, entidad en la cual fue incorporado un significativo número de Ph. D. en diferentes áreas, a la par que se hizo un sustancial aumento en los salarios de los altos cargos con el fin de hacerlos competitivos con los del sector privado.

En el marco de las modificaciones a la Constitución, el trabajo era construir el esqueleto institucional para el funcionamiento de ese Estado intervencionista fortalecido con la Reforma. Caballero (2009) informa que se expidieron 150 decretos-leyes para ponerla en marcha e indica que era preocupación de Lleras que al crear un nuevo instituto, este tuviera garantizada su propia fuente de financiación (impuestos o tasas de destinación específica). Esta preocupación a la postre se convirtió en un problema fiscal pues desbarataba la idea de “unidad de caja” que debe tener el presupuesto nacional (López, 1996: 169).

En el campo funcional, antes de la reforma de 1968 la descentralización tampoco había avanzado. Había unas muy pocas entidades estatales con cierta autonomía, por ejemplo el Banco de la República, creado en 1923 como una entidad autónoma frente al gobierno, pero en 1951 había perdido en algo su funcionamiento independiente y luego en 1963 se le quitaron las funciones relativas a la moneda, el crédito y la tasa de cambio, las cuales pasaron a manos de la Junta Monetaria, cuyos miembros eran designados por el presidente de la república. Y en general así funcionaban todas las agencias estatales, en dependencia directa del presidente de la república.

La nueva institucionalidad llerista, menos concentrada, se lograría por medio de una serie de “institutos descentralizados”, nombre usado para designar las diversas instituciones interventoras del Estado, que se establecieron o se fortalecieron bajo el gobierno de Lleras para atender múltiples aspectos de la vida económica, desde la educación y la salud hasta el desarrollo económico, de infraestructura y de comercio exterior.

Ocampo (1996) indica que mientras entre 1886 y 1939 fueron creados 35 establecimientos o empresas públicas del orden nacional, con un promedio de 7 por década, en los años cuarenta el promedio se elevó a 18, en la década del cincuenta a 32 y en los años sesenta a 43, para desacelerarse luego en la década del setenta, cuando fueron creadas 17 nuevas entidades de este tipo.

Otra parte de la reforma administrativa fue constituir fondos o cuentas con recursos de diferentes fuentes (empréstitos de la banca multilateral, recursos ordinarios del presupuesto y tasas o contribuciones con destinación específica) manejados en buena medida por el Banco de la República y en menor proporción por los ministerios. Entre otros se destacan el Fondo Financiero Agropecuario, el Industrial, el de Desarrollo Urbano y el de Promoción de Exportaciones (Proexpo) (Poveda, 2005).

Finalmente estaban las empresas públicas y las de economía mixta. En general, las primeras tenían a su cargo la explotación de bienes fiscales monopolizados por el Estado, como el petróleo (Ecopetrol), el espectro electromagnético (Telecom), la producción de aguardientes (monopolio público entregado a los departamentos para que lo operaran a través de las licorerías), los servicios públicos domiciliarios, entre otros (Poveda, 2005).

Las empresas de economía mixta consistían en sociedades por participaciones o por acciones, en las cuales el Estado tenía un porcentaje del capital, a través del Instituto de Fomento Industrial, IFI o la Corporación Financiera Popular, CFP. Para su impulso la legislación estableció que cuando el IFI o la CFP fueran propietarios de un porcentaje dado de la empresa, esta tendría ciertas subvenciones y exenciones tributarias.

Las empresas del Estado se fueron convirtiendo en una fuente de financiación muy importante de la hacienda pública, lo que evitaría un mayor incremento en las tasas impositivas a cargo de los particulares. Además eran unos instrumentos concretos a través de los cuales podía el Estado actuar sobre la economía. Como indican Sánchez y Ternerá “el reconocimiento de [los] derechos patrimoniales del Estado tienen un norte bien definido: aumentar y optimizar la prestación de sus funciones” (2009: 115).

El aumento burocrático derivado del creciente papel del Estado implicaba un sistema de administración de personal, con régimen laboral propio, para lo cual se expidieron más normas que ponían en marcha la acrecida planta de personal. Lleras transformó la administración pública mediante un nuevo estatuto administrativo, uno de cuyos apartados estableció grandes restricciones al derecho de asociación sindical de los trabajadores al servicio del Estado, no obstante los frecuentes llamamientos que solía hacer a favorecer a los sectores asalariados en las negociaciones con los empresarios.

#### 4. EL DECRETO-LEY 444 DE 1967

Para la década del sesenta había otros dos problemas acuciantes interrelacionados. Uno era la escasez de divisas derivada de la volatilidad del precio internacional del café, la mayor fuente de ingresos externos del país y de recursos para el fisco. Si no había divisas de manera más o menos estable no era posible planear el desarrollo. El otro era el cuello de botella implícito en la estrechez del mercado interno, tanto en número como en su capacidad de compra. Por esa razón era imperioso impulsar las exportaciones, que a su turno ayudarían a enfrentar el problema de las divisas.

La institucionalidad se vio fortalecida con los parámetros de manejo de divisas creados con el decreto-ley 444 de 1967, que se convirtió en una herramienta muy útil para enfrentar aquellos dos problemas y sus nefastos efectos, las abruptas devaluaciones del peso con sus secuelas en la estabilidad macroeconómica, el nivel de precios interno, el manejo de las reservas internacionales y de las importaciones requeridas para la industrialización.

Obviamente hubo efectos positivos en el comercio exterior. Aumentaron las exportaciones, en particular las llamadas menores y, acudiendo a la desagregación de Chenery, el peso de las exportaciones en el PIB nunca se ha superado (Garay, 1998).

El decreto 444 ayudó a fortalecer otro aspecto de la institucionalidad colombiana no escrita, el manejo del endeudamiento. Bulmer-Thomas indica que para la década del setenta los bancos del mundo tenían abundantes recursos para prestar y que “mostraron una abrumadora preferencia” por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, pero que “sus esfuerzos por prestarle a Colombia fueron en

gran medida rechazados debido a la larga tradición conservadora de la república en asuntos fiscales” solo rota bajo el gobierno de Turbay (1978-1982), pero que a finales de su mandato buena parte de la deuda del país seguía siendo multilateral (Bulmer-Thomas, 2003: 420).

Ffrench-Davis *et al.* (1997) recuerdan que desde mediados de la década de 1970 hubo un proceso de liberalización financiera particularmente fuerte en Chile, Argentina y Uruguay, y que “incluso Colombia, el prestatario más cauto durante los años setenta, introdujo reformas similares, aunque moderadas, en 1980” (1997: 147) pero concluyen que aquellas fueron “políticas efectivas para evitar los desequilibrios macroeconómicos inducidos por la creciente oferta de capital financiero en este período (Ibíd: 148).

## 5. EFECTOS DE LA REFORMA

La discusión de la Reforma de 1968 tuvo efectos en el desarrollo político y democrático del país. El consenso se logró, como queda dicho, dando concesiones al Congreso de la República en asuntos secundarios, a cambio de permitir el fortalecimiento del poder del Ejecutivo. Como señala Leal:

La reforma Constitucional, aprobada finalmente por el Congreso gracias a las prebendas económicas y gremiales que le brindó el ejecutivo, le quitó la tentación al legislativo de mezclar la política partidista con la política económica. La Reforma le restó al Congreso iniciativa legislativa y lo limitó en el manejo de los asuntos económicos. En el ejecutivo quedó la responsabilidad del gasto público y la tributación, aparte de que podía legislar transitoriamente a través de la novedosa medida de declarar la emergencia económica (Leal, 1998: 453).

Desde el punto de vista de la democracia es un retroceso pues el Congreso, representación de la población, es sustituido por tecnócratas y ministros que no deben su cargo a persona diferente al presidente de la república y, sin embargo, tienen en sus manos las decisiones más impactantes políticas y económicas. Desde el ángulo de la eficiencia, debería suponerse un mejoramiento pues el ejecutivo actúa libre de las presiones de los políticos.

Según Mares (1993), la clase política, en defensa de sus intereses, se había convertido en un obstáculo para las reformas económicas que se requerían para el desarrollo del país y Lleras encontró el momento para quitarle el poder al Congreso y dárselo a un grupo de tecnócratas del DNP. El escenario propicio lo había creado el mismo Lleras con las medidas económicas de los dos años anteriores gracias a las cuales los cafeteros estaban percibiendo buenos ingresos debido a una favorable tasa de cambio y los industriales, las rentas del Estado a través de los subsidios.



Sin embargo, al decir de SÁCHICA (1982), tal tecnocracia envuelve un elemento anti-democrático, en la medida en que no hay la responsabilidad que se exige a quien es elegido, ni la rendición de cuentas, ni el balance a través de elecciones.

De manera que con la Reforma de 1968 se profundizó en la tendencia de convertir al Estado en la potencia económica más importante de la sociedad, manejada directa y casi exclusivamente por el Ejecutivo. Sobre esta caracterización, SÁCHICA plantea: “Esta enmienda fortaleció al Estado, pero también –y esta crítica es general y fundada– reforzó en forma desmesurada el ejecutivo, apocando aún más al Congreso” (SÁCHICA, 1986: 77).

Con esas herramientas el gobierno creó un entramado institucional para impulsar las actividades productivas y de comercio exterior que se sintetizan en un Estado capaz de tomar decisiones económicas y ponerlas en marcha en pos de los propósitos consignados en los planes de desarrollo, cuyos beneficiarios inmediatos eran los productores y, se esperaba, los trabajadores vinculados a sus empresas. El sector industrial creció gracias al nuevo entramado institucional, al igual que el conjunto de la economía, si bien los resultados sociales fueron más bien magros.

El gobierno de su sucesor mantendría el rumbo trazado por Lleras. No obstante, como indican Abel y Palacios (1997), Pastrana no dio marcha atrás a la política llerista, pero la atenuó. El grueso de la institucionalidad se mantuvo sin mayores modificaciones aún en la CN de 1991, en aspectos como la primacía del presidente en la toma de decisiones de gasto público, el papel accesorio del Congreso, el creciente peso de los gremios, la descentralización administrativa, la planeación estatal, pero cada uno de los gobiernos usó en mayor o menor medida esas herramientas institucionales. En relación con lo anotado en este documento, uno de los cambios radicales fue la derogatoria del decreto-ley 444.

## 6. BALANCE GENERAL

Visto lo anterior se entiende la existencia de un balance favorable para el gobierno de Lleras, en el que coinciden analistas de diversa procedencia ideológica y política, quienes destacan dos aspectos en el veredicto, la buena marcha de indicadores económicos y la institucionalidad creada, aspecto este que realmente es más importante a la hora de las evaluaciones y del análisis de los ciclos de la economía. Así, Pineda anota:

La recomposición de la actividad económica ocurrida durante el período [1966/7-1973/4], no sólo contribuyó a la acumulación de capital privado más importante de la historia del país, sino que además hizo posible las más profundas transformaciones

sociales y demográficas que tampoco tenían antecedentes en la historia nacional (Pineda, 1998:539).

Echavarría, defensor de la política aperturista puesta en marcha a partir de 1990 en el contexto del Consenso de Washington, analizando el proceso de desindustrialización vivido en el país en la segunda mitad del siglo XX afirma que “La excepción [al estancamiento] se presenta en el período 1967-1974, cuando tanto la industria como la economía global crecieron aceleradamente” (Echavarría, 2006: 9).

Poveda, particularmente estudioso del proceso industrial colombiano anota: “No hay duda de que el gobierno de Lleras fue uno de los más fructíferos para la economía colombiana, y la última gran administración del siglo XX” (2005:518). Berry indica que el período comprendido entre 1967 y los años setenta fue para Colombia “una edad de oro de crecimiento económico” (1995: 277).

Pécaut, en un análisis desde la óptica institucionalista apunta: “La obra del presidente Lleras aparece, pues, esencialmente como un intento de dar al Estado los instrumentos necesarios para dirigir la modernización de la sociedad” (1989: 81).

Desde la perspectiva regional, Mares (1993) plantea que Latinoamérica falló en su transición durante los años sesenta a diferencia del Este de Asia, pero indica que Colombia en 1966 inició unos cambios que guiaron una transición “similar aunque no tan dramática” a la del Este Asiático.

¿Por qué, entonces, se le cerró el paso a Lleras, quien aspiró a ser nuevamente presidente para el período 1974-1978 y otra vez en 1978-1982? Un punto de arranque para otra investigación pasa por analizar las razones por las cuales hacia 1974 se inició el desmonte de sus medidas, que, se supone, de haber sido reelegido hubiera continuado desarrollando. Pero ello chocaba con los grupos de interés que se estaban consolidando en el país y en el mundo, más vinculados al sector financiero y a los que extraían rentas de los bloqueos inducidos en el mismo modelo ISI.

Las reformas de Lleras requerían un consenso de mayor duración para que surtieran todos sus efectos, como sí alcanzó a suceder con el estatuto cambiario, pero, al igual de lo que plantea North (2006) para explicar por qué perviven instituciones que no son eficientes, habría que concluir que los grupos beneficiados con el *statu quo* tenían mayor poder para imponer el rumbo a la sociedad, así ello no implicase una solución óptima. Quienes con esta solución tenían que enfrentar costos de transacción crecientes no tenían la capacidad para hacerlos cambiar.

Un trabajo econométrico, en el cual se hace una regresión para los años 1974-1988 modelando para este período una dinámica y unas políticas para la industria similares a las de 1965-1974, arroja los siguientes resultados:

- a) El crecimiento del PIB total hubiera sido de 4,8% [entre 1974-88] en vez del 3,7% que en realidad fue.
- b) Las tasas de desempleo serían 2 puntos porcentuales más bajas.
- c) La participación del PIB industrial en el PIB total sería de 27,9% en vez del 17,2% que alcanzaba en 1986.
- d) Las exportaciones industriales hubieran sido 3,2 veces mayores que las que se lograron en 1988.
- e) El PIB industrial hubiera sido en 1988 casi el doble de lo realmente registrado (Méndez, 1993, p. 64).

## CONCLUSIONES

¿Cuál es la importancia económica de las reformas institucionales de Lleras? Era indispensable consolidar un Estado suficientemente fuerte como para que pudiera actuar como palanca del desarrollo y socio del sector privado, máxime si se tiene en cuenta la creciente brecha entre el país y el mundo desarrollado. Los esfuerzos hechos desde 1936 en esa dirección finalmente cristalizaron bajo el gobierno de Lleras, de varias maneras.

De un lado, se aprovechó un entramado económico institucional ya en marcha, la ISI, o la Industrialización guiada por el Estado, que se había venido edificando sobre instituciones como el reconocimiento de la importancia de los planes de desarrollo, o entidades que canalizaban el ahorro público hacia el desarrollo industrial como el Instituto de Fomento Industrial. Con Lleras se avanzó en el marco regulatorio de la actividad de planificación al volverse obligatoria y dotarse al Estado de herramientas para su realización.

La oficina pública encargada del tema, si bien ya existía desde 1958, fue reestructurada con el nombre de Departamento Nacional de Planeación y se la adscribió directamente a la presidencia de la república. Paulatinamente se fue convirtiendo en una de las agencias más especializadas con que cuenta el país en el diseño de las políticas públicas. La labor de planeación fue tomando importancia en el país, al punto de que en el cambio constitucional de 1991 el DNP subsistió con similar concepción a la del diseño llerista. La novedad radica en que ahora se reconoció, a tono con los vientos teóricos predominantes, de manera más amplia el papel del mercado, lo cual se convirtió en norma constitucional (art. 333).

Otro aspecto es la amplia gama de oficinas públicas creadas a la sombra del Estado intervencionista para regular y ayudar a los particulares en sus actividades, que tuvieron como uno de sus efectos disminuir los costos de transacción pues los servicios

prestados por el Estado, desde la salud y la educación hasta las grandes obras de infraestructura, no entraban en los costos directos de los productores sino que ahora aparecían como una externalidad positiva.

Una parte de ellas subsiste, pero las encargadas de apoyar a los productores, urbanos o agrarios, fueron desapareciendo o menguándose durante la década de los noventa. De las más emblemáticas hay que destacar las dedicadas al impuso industrial, el IFI, que simplemente se liquidó, y a apoyar las exportaciones, Proexpo, que siguió existiendo (hoy como Proexport), pero con funciones muchísimo más limitadas que las que tuvo en sus inicios.

La suerte de estas entidades puede explicar unos fenómenos: el país nunca volvió a remontar las tasas de crecimiento industrial del período comprendido entre finales de la década del sesenta y principios del setenta, y tampoco la participación de las exportaciones de manufacturas en el total, ni las exportaciones han tenido igual peso en el PIB desde el punto de la desagregación de Chenery (Garay, 1998). Razón tiene Ocampo quien comparando el período ISI con los años 1990, concluye que “las instituciones diseñadas específicamente para el desarrollo productivo eran definitivamente superiores en el período histórico anterior [al Consenso de Washington]” (2005: 20).

Finalmente, la buena imagen que Colombia ha ganado en el manejo de asuntos económicos internacionales como estabilidad monetaria, baja tasa relativa de endeudamiento, manejo estable de sus cuentas fiscales, encuentran su origen en esa institucionalidad.

Cuando se compara el programa de gobierno de Lleras con sus ejecutorias se descubren vacíos derivados bien de la falta de consensos para avanzar, o de la falta de tiempo para continuar. La aspiración de Lleras de ser nuevamente elegido fue truncada por sus opositores y en cambio sí parte del escenario creado empezó a desmontarse a mediados de la década del setenta.

Bien vale recordar el ejemplo expuesto por North (2006) de los ingentes, pero, a la postre, nulos esfuerzos de un sector de la élite española del siglo XVII para modificar aspectos centrales de la institucionalidad del Imperio en vista de que amenazaban ruina. De ello se deriva que las instituciones no por ineficientes son más fáciles de cambiar.

## BIBLIOGRAFÍA

Abel, C. y Palacios, M., Colombia, 1958-1990. En Bethell, L. (ed.) (1997), *Historia de América Latina*, t. 16. *Los países andinos desde 1930*. Barcelona: Crítica / Grijalbo

- / Mondadori. (1997).
- Bulmer-Thomas, V., *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica. (2003).
- Caballero, C., La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años 60 del siglo XX. *Revista de Estudios Sociales*, 33, agosto: 91-103 (2009).
- Cárdenas, E., Ocampo, J.A., y Thorp, R (comps.), *Industrialización y Estado en América Latina: La leyenda negra de la posguerra*, México, Fondo de Cultura Económica, *Lecturas del Trimestre Económico* N° 94 (2003).
- Coase, R., The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*. 3: 1-44. (1960).
- Echavarría, J. y Villamizar, M., El proceso colombiano de desindustrialización. *Borradores de Economía*, 361 (2006).
- Esguerra P., J. C., Carlos Lleras Restrepo y la reforma constitucional de 1968. En Morales Benítez, O. *Carlos Lleras Restrepo: Perfil de un estadista*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia (2000).
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, O. y Palma, J. G. Las economías latinoamericanas, 1950-1990. En Bethell, L. (ed.), *Historia de América Latina*, t. II. *Economía y sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica / Grijalbo Mondadori (1997).
- Gaitán, J., y Malagón, M. Fascismo y autoritarismo en Colombia. *Vniversitas*. Bogotá (Colombia) N° 118: 293-316, enero-junio: 293-316 (2009).
- Garay, S. L., *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, tomo I. Bogotá: DNP y Colciencias. (1998).
- Henao H. J., *Panorama del derecho constitucional colombiano*. 7a. edición aumentada. Bogotá: Ed. Temis (1988).
- Leal, F., El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta? En Melo, J. O. (comp.). *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá: Imprenta Nacional (1998).
- Lleras Restrepo, C., *La cuestión agraria*. Bogotá: Osprey Impresores (1982).
- Lleras Restrepo, C., *Obras selectas*, tomo II, *Escritos Económicos*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (2008).
- Lleras Restrepo, C., *Obras selectas*, tomo IV, *Documentos de Gobierno*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. (2008b).
- López, A. H., *Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990*. Bogotá: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Colombia. (1996).
- Mares, D., State Leadership in Economic Policy: A Collective Action Framework with a Colombian Case. *Comparative Politics*. 25 (4), Jul.: 455-473 (1993).

- Méndez, J., *Efectos sociales de la apertura en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, Ed. Presencia (1993).
- North, D., *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial (1984).
- North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 3ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica (2006).
- Pécaut, D., *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI Editores (1989).
- Pineda, S., Apertura económica y equidad: Los retos de Colombia en la década de los años noventa. En Melo, J. O. (comp.). *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá: Imprenta Nacional. (1998).
- Poveda R., G., *Historia económica de Colombia*. Medellín: Ed. Universidad Pontificia Bolivariana (2005).
- Presidencia de la República de Colombia. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá: Imprenta Nacional (1969).
- Rosas V., G., *El pensamiento económico de Carlos Lleras Restrepo*. Bogotá: Nomos (2008).
- Sáchica, L. C., *La Constitución colombiana, cien años haciéndose*. México: Universidad Autónoma de México (1982).
- Sáchica, L. C., *La de 1886, una Constitución a la medida*. Bogotá: Ed. Temis (1986).
- Sánchez Torres, C. y Ternera Barrios, F. El dominio Estatal. *Vniversitas*. Bogotá (Colombia) N° 119: 113-136, julio-diciembre: 113-135 (2009).