

La serie "Borradores Semanales de Economía" es una publicación de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Los Trabajos son de carácter provisional, las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva de los autores y sus contenidos no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

## **POLITICA ECONOMICA E INSTITUCIONES**

**Por:  
Miguel Urrutia Montoya**

**1996**

**No. 52**

Para comentarios favor dirigirse al autor:  
Fax: 2865936 - Teléfono 3421111 Ext. 3154

# **POLITICA ECONOMICA E INSTITUCIONES**

**Miguel Urrutia Montoya\***

**Santafé de Bogotá, julio de 1996**

---

\*Conferencia presentada en el ciclo "The Colombian Economic Model: Institutions Performance and Prospects". Institute of Latin America Studies of London University.

## **I. Introducción**

Durante los años 60, en el apogeo del estructuralismo, los analistas económicos se concentraban en las llamadas barreras estructurales para el crecimiento económico. Estas incluían aspectos tales como la estructura del comercio exterior y la dependencia económica, las barreras para el crecimiento generadas por una inequitativa distribución del ingreso y de la tierra, y el dualismo en los mercados de trabajo. En este período se daba cierta preponderancia al subdesarrollo de los mercados y a sus imperfecciones. Ello condujo a la creación de empresas estatales y a la actividad económica del Estado.

En contraste, durante las dos décadas subsiguientes, la mayor parte de la literatura económica en América latina se ha dedicado al impacto de los desequilibrios macroeconómicos en el crecimiento, la pobreza o la distribución del ingreso. Muchas de las reformas de los primeros años de la década eliminaron dichos desequilibrios, y los economistas están ahora enfocando su análisis en otras cuestiones.

También se ha hecho evidente que los mercados son menos imperfectos de lo que antes se pensaba, y que las empresas estatales creadas para subsanar aparentes fallas del mercado, resultaron ser muy ineficientes y probaron ser origen de desequilibrios macroeconómicos. La experiencia ha mostrado que, una vez liberados de excesos en la regulación, los mercados se desarrollan muy rápidamente, aun aquellos relativamente aislados en términos geográficos o económicos. Por todas estas razones, durante los años noventa, gran parte del debate económico ha tenido como tema la privatización y el papel del Estado.

En el momento, sin embargo, muchos economistas están encontrando que deficiencias en instituciones básicas de la sociedad ponen, hoy por hoy, obstáculos al desarrollo. En el caso colombiano, en el cual el manejo macroeconómico ha sido prudente y los mercados se han desarrollado con rapidez, hay dos restricciones sobresalientes para el desarrollo económico:

- 1) La impunidad y la ausencia de una policía operante y de un buen sistema legal.

2) La incapacidad del Gobierno para proveer eficientemente servicios públicos básicos.

## II. El marco institucional de la política macroeconómica

Antes de considerar las principales barreras al crecimiento que existen actualmente en Colombia, es conveniente detenerse en lo que sí ha funcionado bien: el manejo macroeconómico.

Por haber evitado grandes déficits fiscales y manejos monetarios populistas, Colombia ha obtenido crecimientos del producto estables; de acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia ha tenido la más baja volatilidad en sus tasas de crecimiento e inflación en el continente y dicha volatilidad es pequeña aún bajo patrones de países industrializados<sup>1</sup>.

Este resultado se debe, en parte, a ciertas instituciones. Rudolf Hommes ha mostrado que las instituciones presupuestales del país, incluyendo las reglas que limitan la iniciativa parlamentaria en materia de gasto no financiado, así como la preponderancia del Ministerio de Hacienda en el manejo del gasto público, han significado que pocas veces surjan grandes déficits fiscales<sup>2</sup>. Lo que es más interesante, cuando los déficits fiscales se incrementan, el Congreso ha estado dispuesto, y ha logrado, aprobar reformas tributarias correctivas. El por qué el Congreso colombiano ha tenido la voluntad de evitar déficits fiscales, lo cual no ha sido el caso en Venezuela, Brasil, o la Argentina de antes de los noventa, es un tema que merece mucha más investigación. Yo he presentado algunas hipótesis en otros trabajos, pero aún no ha habido esfuerzos sistemáticos para probarlas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricardo Hausman et.al. "Hacia una economía menos volátil" Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1995*. Washington D.C., BID, 1995.

<sup>2</sup> Rudolf Hommes. "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia" (BID, 1995). Véase también Ricardo Hausman y Ernesto Stein, "Searching for the Right Budgetary Institutions for a Volatile Region" Documento preparado para la conferencia del BID y la OECD "Securing Stability and Growth in Latin America" París, Noviembre 9 y 10 de 1995.

<sup>3</sup> Miguel Urrutia, "On the Absence of Economic Populism in Colombia", Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards *Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Hombres ha estudiado las instituciones formales presupuestales y sus argumentos sobre la relación entre dichas instituciones y la estabilidad macroeconómica son muy convincentes. Yo enfatizaría algunas instituciones informales. La primera es que el Ministro de Hacienda tradicionalmente no ha sido un político y, por lo tanto, el presupuesto no se ha usado con fines políticos. Antes de 1974 los ministros eran banqueros o industriales, con frecuencia antioqueños, y a partir de esa fecha han sido siempre economistas profesionales. ¿Por qué ha sido ello posible? Mi hipótesis es la de que, dado que la democracia colombiana es muy competitiva, los partidos políticos, y los grupos más fuertes dentro de los partidos, prefieren a un tecnócrata en el Ministerio de Hacienda, en lugar de un político competidor, debido al enorme poder que podría acumular un Ministro de Hacienda político.

La otra institución con poder apreciable sobre el presupuesto ha sido el Departamento Nacional de Planeación, y allí también la tradición informal ha sido que la jefatura se asigne a un tecnócrata, usualmente con estudios de post-grado en economía. El comportamiento de los dos más altos administradores del erario público se determina, por lo tanto, más por la opinión de sus colegas académicos nacionales y extranjeros, que por consideraciones de poder político.

Andrés Escobar ha estudiado empíricamente la validez de diferentes teorías sobre los ciclos políticos en la política económica colombiana y concluye que no hay evidencia de incrementos en los déficit fiscales antes de elecciones<sup>4</sup>.

Hasta 1991, la política monetaria también era dictada por el Ministro de Hacienda. Sin embargo, entre 1963 y 1991, aunque era dominante, el Ministro debía compartir formalmente su autoridad con los Ministros de Agricultura y Desarrollo así como con el Jefe de Planeación, en la Junta Monetaria. Las iniciativas de política de la Junta eran labor de dos Asesores, tradicionalmente tecnócratas con títulos de post-grado de universidades extranjeras. El resultado era que, dentro de la Junta Monetaria,

---

<sup>4</sup> Andrés Escobar, "Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia : 1950-1994" *Coyuntura Económica*, Vol XXIV, No. 1, Marzo 1996.

las alternativas de política eran trazadas por tecnócratas que casi siempre tenían el apoyo del Ministro de Hacienda y del Gerente del Banco de la República, y con frecuencia apoyo indirecto de las misiones del Fondo Monetario Internacional. Por lo tanto, la política monetaria era ortodoxa y no politizada. No obstante, el Ministro de Hacienda debía mantener buenas relaciones con sus colegas del gabinete, y por lo tanto las autoridades monetarias con frecuencia acabaron financiando a grupos de interés particular, subsidiando créditos a la agricultura, y, muchas veces, financiando al Ministerio de Hacienda. El resultado fue una inflación superior a partir de 1970, que la observada cuando el Banco central era más independiente del Gobierno (Tabla 1)<sup>5</sup>. A pesar de todo, la política monetaria no fue populista; no se utilizó para financiar gasto público antes de elecciones, y existía la regla no escrita de que la inflación no podía sobrepasar el 30%. Se autorizaron líneas de redescuento especiales cuando la inflación estaba en el rango de 20% a 30%, pero la política monetaria se hacía bastante estricta cuando se llegaba cerca del 30%.

**Tabla 1**  
**Independencia del Banco Central e inflación en Colombia**

Período	Características	Tasa de inflación anual promedio*	Incremento de la inflación con respecto al período previo
1923-51	Autónomo y privado	4.5%	
1952-63	Autónomo y privado, pero menos comprometido con la estabilidad de precios	8.9%	si
1964-91	Organismo estatal sin independencia	19.3%	si
1992-95	Independiente	22.4%	Más alta pero decreciente

\* Variaciones del Índice de Precios al Consumidor  
Fuente: Meisel, *Ibid.*

<sup>5</sup> Adolfo Meisel, "Autonomía de la Banca Central e Inflación: la experiencia colombiana 1923-1995" Banco de la República, Febrero de 1996.

Para 1990, sin embargo, la inflación venía aproximándose al límite de 30% y la Asamblea Constituyente decidió hacer independiente del Gobierno al Banco Central, transfiriendo el poder de decisión a una Junta Directiva conformada por tecnócratas. A partir de ese momento, la inflación ha decrecido todos los años, aunque a un paso bastante lento, pues el Banco de la República decidió no utilizar un ancla cambiaria para reducir súbitamente la inflación.

Como en el caso de la política monetaria, también parece que las reformas institucionales han mejorado la política macroeconómica, pero aun en el período de 1963 a 1990 se presentaban hechos que favorecían la ortodoxia. Entre estos están la presencia de tecnócratas en el proceso de trazado de políticas y el fenómeno de un Ministerio de Hacienda no político.

Otra fuente de estabilidad en las variables macroeconómicas colombianas ha sido la política cafetera. Se estableció una estructura compleja y muy institucionalizada, con amplia participación ciudadana, con el fin de estabilizar el ingreso de los productores, a pesar de substanciales fluctuaciones en el precio del producto en los mercados internacionales. Mauricio Cárdenas ha mostrado como contribuyeron estas instituciones a la estabilidad económica de Colombia<sup>6</sup>. Yo he postulado en otro trabajo que uno de los aspectos más interesantes de la Federación de Cafeteros y de otras instituciones cafeteras es que los partidos tradicionales juegan un papel muy restringido en el proceso de decisión de la política cafetera<sup>7</sup>.

Las dos áreas problemáticas para el desarrollo económico colombiano que se mencionaron atrás tienen instituciones mucho menos avanzadas y han estado más cercanamente integradas al día-a-día de los procesos políticos .

---

<sup>6</sup> Mauricio Cárdenas, "Coffee Exports, Endogenous State Policy and the Business Cycle" Tesis Doctoral, Berkley, 1991.

<sup>7</sup> Miguel Urrutia, "Gremios, Política Económica y Democracia" , Bogotá, *Fondo Cultural Cafetero*, 1983



165.000 a 303.000<sup>11</sup>. El gasto en defensa y seguridad se incrementó de 2.09% del PIB a 3.4% entre 1990 y 1995 <sup>12</sup>.

3. Hay adicionalmente grandes grupos de personas dedicados a otras actividades criminales no productivas o destructivas.

4. 101.900 personas trabajan en compañías de seguridad privadas<sup>13</sup>.

5. Debido a la inseguridad, muchos propietarios de tierra no pueden vivir en sus fincas, o visitarlas. Esto ha tenido gran impacto en la productividad de la agricultura<sup>14</sup>.

6. La violencia contra los trabajadores por parte de la guerrilla y grupos paramilitares enfrentados, lleva al abandono de zonas con desarrollos rurales muy prósperos. Por ejemplo en Urabá, una rica zona bananera, la DIJIN estima que hubo 237 asesinatos en el período 1993 - 1995.

7. En 1994-1995 se liberaron 1.098 víctimas del secuestro. En los tres primeros meses de 1996 se reportaron 265 secuestros a las autoridades<sup>15</sup>.

8. Debido a la inseguridad en carreteras importantes, los camiones sólo pueden transitar durante el día y, algunas veces, deben hacerlo en caravanas protegidas.

---

<sup>11</sup> Comisión de Racionalización del Gasto Público y las Finanzas Públicas, "*Situación de las finanzas Públicas en Colombia*", Bogotá, Marzo 22 de 1996.

<sup>12</sup> Comisión de Racionalización del Gasto Público y las Finanzas Públicas, "*Informe de Avance*", Bogotá, Marzo 22 de 1996.

<sup>13</sup> Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, (Diciembre de 1995).

<sup>14</sup> Aunque esto es obvio para la mayoría de colombianos, recientemente Per Pinstруп-Andersen, Director del International Food Research Institute (IFRI), se refirió a un Seminario reciente realizado en el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), en el cual se concluyó que la violencia rural es la causa principal de la inseguridad alimentaria en Colombia. Véase *El Tiempo*, Marzo 30 de 1996.

<sup>15</sup> Para datos de 1994-1995, véase *El Tiempo*, Marzo 30, 1996. Para 1996, el dato proviene de la Fundación País Libre, Abril, 1996.

9. Con frecuencia se destruyen oleoductos y los derrames de petróleo producen serios daños ecológicos. De acuerdo con la Dirección de Policía Judicial e investigación (Dijin), hubo 199 destrucciones de oleoductos entre 1993 y 1995. En el caso del oleoducto Caño Limón - Coveñas, fue volado 229 veces entre 1990 y 1994. Los costos de reparación y de limpieza sumaron US\$910 millones<sup>16</sup>.

10. El tratamiento de las víctimas de la violencia se ha convertido en la más costosa "enfermedad" para nuestro sistema de salud.

La tabla 2 muestra que Colombia es uno de los países con mayores tasas de violencia en el mundo. La pregunta es: ¿Por qué? Se han escrito volúmenes de análisis sociológicos, políticos y psicológicos sobre este fenómeno. Sin embargo, una parte significativa de la explicación está en el mal funcionamiento del sistema de justicia. Parece que existe un caso muy serio de subdesarrollo institucional del aparato judicial.

**Tabla 2**  
**Asesinatos por cada 100.000 habitantes**

Alemania	1
Bulgaria	4
Canadá	3
Colombia	78
Estados Unidos	12
Francia	5
Italia	4
Polonia	3
<b>Fuente:</b> Jorge E. Ramos y Daira Garrido "Gasto Estatal y Administración de Justicia en Colombia", Banco de la República, <u>Borradores Semanales de Economía</u> , No.45, 1995.	

<sup>16</sup> "Los Costos Económicos del Conflicto armado en Colombia : 1990-1994" *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*, Bogotá, Diciembre 7, 1995.

Desde los años setenta ha habido un consenso creciente alrededor de que el sistema judicial no funcionaba bien. Las tasas de criminalidad empezaron a subir, lo mismo que los casos pendientes de juzgar y la proporción de crímenes no aclarados. Las crecientes tasas de criminalidad fueron, en parte, resultado del narcotráfico.

Uno de los problemas que entorpecieron el proceso de reforma del sistema judicial fue la carencia de estudios sobre el tema, y la ausencia de incentivos para la creación de un grupo de tecnócratas especializado en la administración de justicia. La inhabilidad del Ministerio de Justicia para crear un *staff* estable y la ausencia de un oficina dedicada a la organización y planeación del sector, condujeron a la inexistencia de propuestas técnicas para reformarlo<sup>17</sup>.

Otro factor que retrasó las reformas fue la amenaza creciente del narcotráfico y las actividades criminales relacionadas con éste, contra la estabilidad de las instituciones colombianas. Por ese fenómeno se concentraron esfuerzos en la reforma de los procedimientos legales para poder juzgar a los autores de actos narcoterroristas. Esto puede haber distraído esfuerzos de la necesaria reforma general al sistema de justicia.

No obstante, se hicieron varios intentos para reformar el sistema, incluyendo dos reformas constitucionales frustradas. Por otra parte, los jueces y abogados culpaban a la falta de recursos de la ineficiencia del sistema. La reforma constitucional de 1991 introdujo cambios muy importantes en la administración de justicia, y el presupuesto del sector fue prácticamente doblado, de 0.6% del PIB en 1990 a 1.19%

---

<sup>17</sup> Jorge Orlando Melo y Jaime Bermúdez describen la situación durante el gobierno de Barco: "Todos estos problemas eran enfrentados con el apoyo de diagnósticos intuitivos y sin que existieran estudios y análisis complejos que permitieran definir, desarrollar y evaluar los resultados de determinadas políticas. Mientras que en los temas económicos el país tenía una tecnocracia avanzada y capaz, y manejaba instrumentos y mecanismos de planeación sofisticados y sensibles que permitían actuar con un buen nivel de previsibilidad de los resultados, en un país que llevaba 30 años de violencia endémica, el análisis de los problemas de la justicia y la seguridad, de la guerrilla o el narcotráfico se hacía en forma improvisada, los mecanismos de información eran pobres e inexactos, la evaluación y seguimiento de resultados casi inexistente y una planeación sería parecía simplemente imposible.

Jorge Orlando Melo y Jaime Bermúdez, "La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones" en : Malcolm Deas y Carlos Ossa, "El Gobierno Barco: Política Económica y desarrollo Social" Bogotá, Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero, 1994, p.104.

en 1996<sup>18</sup>. Esto incluye un incremento de 54% en personal y un incremento promedio de 43% en el salario per cápita en el sector<sup>19</sup>.

Aunque todavía no hay evidencia de que el sistema de justicia haya mejorado su eficiencia, en términos de disminución de los casos pendientes y en la proporción de casos denunciados que se resuelven, probablemente las reformas de los años 90 tendrán resultados positivos.

Específicamente, el paso de un sistema totalmente descentralizado en el cual la investigación y persecución de los crímenes estaban concentradas en las manos de jueces de instrucción criminal independientes, a un esquema en el cual existe la oficina de un Fiscal General, que tiene a su cargo preparar los casos para la acusación, fue un cambio muy importante, en virtud del cual se espera mayor eficiencia del sistema judicial. En particular, se había hecho evidente que jueces independientes, con la ayuda de tres o cuatro asistentes, no podían enfrentar al crimen organizado, pues los casos contra sus cabecillas principales eran muy complejos. Adicionalmente, el crimen organizado, en especial los carteles de la droga, tenían una capacidad substancial de intimidación con respecto a jueces individuales.

El paso al esquema de Fiscalía, con centralización de la persecución criminal tiene mucho sentido. Es de esperar que este nuevo sistema aumente la eficiencia de la administración de justicia, e incremente los riesgos del comportamiento antisocial.

Ahora el principal reto es mejorar la capacidad de la rama técnica de la Fiscalía: la policía judicial (investigadores, expertos forenses, etc.)<sup>20</sup>.

Con mejores salarios en promedio, y una organización más racional, la eficacia del proceso judicial debe aumentar. Los colombianos ciertamente atribuimos a esto gran prioridad. Una prueba es la enorme popularidad de la cual han gozado los dos fiscales generales que hemos tenido desde que se creó el cargo. En ambos casos, las encuestas de opinión los han señalado como las personas más populares del país.

---

<sup>18</sup> Jorge E. Ramos y Daira Garrido (1995).

<sup>19</sup> Ibid, Tabla 6.

<sup>20</sup> María Teresa Herran, *El Fiscal*, (Bogotá: Tercer Mundo, 1994) pp 56-57.

#### IV. Eficiencia en el suministro de bienes públicos.

Otra área en la que parecen no estar suficientemente desarrolladas las instituciones es la del suministro de bienes públicos. Existe un consenso en el país sobre que nuestra red de transportes es claramente inadecuada para la etapa de desarrollo en la que nos encontramos, y el servicio público de electricidad es muy ineficiente. Parece ser que esto no se debe solamente a falta de recursos. Comparaciones internacionales sugieren que Colombia gasta un porcentaje mayor de su PIB en infraestructura que países similares, pero que dicha infraestructura ofrece menor cubrimiento y calidad. Es así como el país destina 6% del PIB por año a este propósito mientras que el promedio para los países en desarrollo es 4%. A pesar de este mayor nivel de gasto, Colombia tiene menos kilómetros de carretera por habitante y menos generación eléctrica per cápita que otros países con grado similar de desarrollo<sup>21</sup>.

Dos indicadores sugieren la magnitud del problema. En Colombia, en 1990, el 22% de la electricidad producida se perdió, un porcentaje más alto que en 22 de los 25 países de ingresos bajos-medios sobre los cuales publica datos el Banco Mundial<sup>22</sup>. En 1990, Colombia tenía 314 kilómetros de vías pavimentadas por millón de habitantes, contra un promedio latinoamericano de 863 kilómetros, y uno de 1113 kilómetros para los países de ingresos medios<sup>23</sup>. El Departamento Nacional de Planeación ha estimado que los sobrecostos generados por la ineficiencia en la infraestructura equivalen al 5% del PIB anual<sup>24</sup>.

Parecería entonces que el país obtiene menos kilómetros de vías, por dólar invertido, que otros países en desarrollo. Esto es el resultado de un esquema institucional que promueve la ineficiencia. Debido a los cambios constantes en el Ministerio de Obras Públicas y las Secretarías de Obras a nivel local, hay muy poca

---

<sup>21</sup> Miguel Urrutia y José Darío Uribe, "La eficiencia de la Inversión en Infraestructura en Colombia", *Revista del Banco de la República*, Vol LXVIII No 817, Nov 1995.

<sup>22</sup> *Ibíd*

<sup>23</sup> *Ibíd*

<sup>24</sup> José Antonio Ocampo, "Desarrollo de la Infraestructura en Colombia : el sector público y el papel del Gobierno para enfrentar la demanda de infraestructura" (1995).

inversión en diseño de vías. No hay, por lo tanto, un acervo de diseños en las entidades de obras públicas, ni tampoco hay continuidad en su personal. Además, la politización de estas entidades se considera no sólo válida, sino justificada en términos del equilibrio regional.

Cada Ministro de Obras Públicas procede a promover la construcción de vías en su región y en la de los políticos de su grupo. Al llegar al Ministerio no encuentra diseños para vías en esa región, pues el equilibrio político impide el nombramiento sucesivo de ministros del mismo origen regional o político. El nuevo Ministro o Secretario de Obras Públicas procede entonces a contratar la construcción de vías en las zonas de su interés, sin contar con diseños apropiados. Los resultados son altos sobrecostos y vías con diseños inapropiados. También hay un sesgo hacia la construcción con bajas especificaciones, para lograr extender al máximo los beneficios políticos potenciales de un monto dado de inversión.

Eduardo Sarmiento ha demostrado que en promedio nuestras carreteras terminan costando más del 100% de sus estimativos originales, y en su muestra hay casos de sobrecostos de 439% y 582%<sup>25</sup>. Además, cuando cambia el Ministro o el Secretario de Obras, cambian también las prioridades regionales, y las carreteras de la administración previa se dejan sin terminar. Claramente la peor inversión es una vía sin terminar.

Los procedimientos de licitación y de manejo presupuestal también maximizan la ineficiencia. Los contratos se asignan a quien licita al menor costo, a sabiendas de que se pagarán sobrecostos. Por lo tanto la licitación la gana, no el mejor ingeniero contratista, sino la firma que es mejor para negociar el pago de sobrecostos.

Adicionalmente, se usa firmar contratos por sumas que sobrepasan los presupuestos asignados. El resultado es que se presentan siempre demoras en el pago de los contratos, y que llegar a la persona que ordena dichos desembolsos muchas veces sólo se logra a través de sobornos a mandos medios.

---

<sup>25</sup> Eduardo Sarmiento et al, "Fallas de los Grandes Proyectos y Deficiencias de las Firmas Constructoras de Ingeniería" (Bogotá: *Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito*, Dic. 1995)

Una innovación institucional interesante que se ha puesto en marcha para atacar estas ineficiencias es la negociación de concesiones con el sector privado para construir carreteras a un precio predeterminado, y operarlas. El sistema tiene la ventaja adicional de que sólo funciona para diseños terminados. Este y otros cambios institucionales se requieren para mejorar la eficiencia de las obras públicas. También se necesita cierta despolitización de la construcción y mantenimiento de las carreteras.

En el sector eléctrico y en acueductos también hay experimentos de privatización que deben incrementar la eficiencia de la inversión.

## **V. Conclusión**

El crecimiento económico sostenible es en gran medida una función de la disponibilidad de instituciones que puedan adaptarse a condiciones cambiantes. Colombia ha desarrollado instituciones que facilitan el manejo macroeconómico y que han producido crecimientos estables, aun en presencia de grandes fluctuaciones en los términos de intercambio.

En otras áreas, como la administración de justicia, las instituciones no han evolucionado o no se han adaptado a cambios sociales muy profundos, como la aparición del crimen organizado y la pérdida de ciertos controles sociales, producto de la urbanización masiva y de la secularización.

En el suministro de bienes públicos, el clientelismo ha tenido un papel útil para obtener equilibrios regionales y políticos. El sistema, sin embargo, empezó a mostrar altos costos en términos de eficiencia, cuando la economía hubo de afrontar la competencia internacional. En este punto se hicieron necesarias nuevas instituciones para el suministro de dichos bienes. Ello debe, a su vez, generar nuevas formas de hacer política.

Londres, Abril 30 de 1996.