
JUAN LUIS LONDOÑO: IDEAS PARA LA ACCIÓN

*Jorge Iván González**

Para Juan Luis Londoño la actividad académica siempre estuvo ligada a la política económica. Pensaba que la reflexión teórica debe contribuir al cambio de la sociedad. Desde sus primeros trabajos, escritos a finales de los 70, buscó puentes entre el análisis abstracto y la actividad concreta. Aunque conocía bien las grandes tendencias del pensamiento económico, no parecía interesado en los detalles de las discusiones teóricas básicas. En su obra académica no hay espacio para la reflexión pausada. No lo desvelaba la preocupación por la consistencia de los teoremas significativos, de los que habla Samuelson (1947). No le atraía la evolución de las grandes escuelas del pensamiento económico. Parecía no tener tiempo para disfrutar el debate académico. Era pragmático y validaba los argumentos por su capacidad para encontrar soluciones. La economía tenía sentido si contribuía a interpretar y a modificar la realidad. En sus artículos abundan las recomendaciones de política. Y durante los gobiernos de Gaviria y Uribe logró que sus intuiciones se convirtieran en leyes y programas.

Lo más sorprendente de su obra es la capacidad de conjugar el dato con la imaginación. Su habilidad para construir historias. Shackle (1972) dice que los economistas somos como los novelistas. Inventamos cuentos. El literato recurre a las palabras. Los economistas disponemos de otros instrumentos (el dato, la econometría, la matemática, etc.) para contar historias. Reconstruimos el mundo a nuestra manera. Y es buen economista, dice Shackle, quien narra historias utilizando adecuadamente esas herramientas. Puesto que con los instrumentos de la economía nunca sabremos si la historia es verdadera o falsa, al final sólo importa la buena narración.

* Profesor de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Nacional de Colombia, jivangonzalez@cable.net.co. Fecha de recepción: 7 de abril de 2003, fecha de aceptación: 21 de abril de 2003. Agradezco los comentarios de Alberto Supelano.

La obra de Londoño despierta interés porque su lenguaje es directo. Nunca olvida al lector. Lo invita a que lo acompañe en la argumentación. La exposición es sencilla, clara y pedagógica. Las historias son completas. Ningún artículo acaba en punta. Comienza aclarando el origen del problema, luego critica a quienes no han entendido de qué se trata, y después presenta su versión del asunto y propone soluciones. El mejor ejemplo de esa capacidad narrativa es su tesis doctoral (Londoño, 1990b; 1995). Con la escasa información disponible reconstruyó la historia de la distribución del ingreso en Colombia desde los años 30. Ninguno de los estudios que se han hecho en el país sobre ese tema es tan audaz como el suyo. Y hablo de audacia en un doble sentido: capacidad para construir historias, y habilidad para formular principios con carácter de ley a partir de las tendencias observadas.

Londoño creó series impensables que van desde 1936 hasta 1986. Para cada año, valoró la tasa de retorno de la educación, los precios del capital humano, la productividad total de los factores en áreas urbanas y rurales, los salarios diarios en la agricultura por departamento, las retribuciones de la educación por sectores económicos (agricultura, construcción), la distribución factorial del ingreso en áreas rurales y urbanas, la participación en el ingreso de los cuatro factores básicos (trabajo bruto, capital humano, rentas agrícolas, ganancia). A estas series, que apenas son una ficción, Londoño logró imprimirles una enorme fuerza narrativa.

También fue osado como reformador social. Sacó adelante una de las normas más importantes de los 90: la Ley 100 de 1993. Su convicción, su optimismo, su facilidad de palabra y su fuerza argumentativa hicieron posible que ésta y otras propuestas fueran aprobadas en el Congreso. En su último cargo, pocos días antes de su muerte, logró que el Parlamento concretara en tiempo récord las leyes laboral y pensional.

Cuando la Organización Mundial de la Salud —OMS— (WHO, 2000) dio a Colombia el primer puesto en el mundo en la clasificación del indicador *imparcialidad de la contribución financiera* (ICF), alzó la copa y en la revista *Dinero* brindó con tono triunfalista: “salud por la salud de Colombia”. Con un optimismo desbordante se apresuró a identificar *imparcialidad* con *equidad*. Y afirmó que el sistema de salud de Colombia era el más *equitativo* del mundo. No compartí esta opinión. Lejos de avanzar hacia la equidad, el sistema de salud colombiano es muy inequitativo. El indicador ICF es compatible con los criterios de *solidaridad* que animan la Ley 100, no con principios de *equidad* (González, 2001). En su afán por destacar las bondades del

proyecto, Londoño se equivocó. La sustitución del término *imparcialidad* por *equidad* no es válida. Una y otra vez atribuyó los errores de la Ley 100 a su aplicación y no a su concepción original.

En los 80 se inclinó hacia el keynesianismo. Creyó en las ventajas del proteccionismo, en el apoyo discrecional del Estado a la industria y a la agricultura. Criticó al Fondo Monetario Internacional. En sus análisis del mercado laboral compartió el diagnóstico de la Misión Chenery¹, en la que tuvo una participación activa. La Misión afirmó, sin ambages, que el desempleo tenía sus raíces en la debilidad de la demanda efectiva. Y rechazó como factores explicativos del desempleo los costos laborales y las inflexibilidades del mercado laboral. Sin renegar explícitamente de Keynes, en los 90 cambia de perspectiva. No defiende con tanto ánimo la intervención discrecional del Estado. Comienza a ver con muy buenos ojos la apertura, y en vez de priorizar los factores de demanda en la explicación del desempleo se va inclinando hacia el lado de la oferta, y da especial énfasis a la educación y a las condiciones del capital humano. Impulsó la última reforma laboral, entre otras razones, con el argumento de que el mercado laboral es inflexible y no facilita la creación de empleos. Lógica que rechazó en los 80. Consideró que los ajustes estructurales de los años 90 eran apropiados aunque insuficientes. E insistió en la conveniencia de intensificar la apertura.

No lo censuro por cambiar de posición, sino porque no justifica bien la nueva visión de los hechos. Una mirada al mercado laboral nos ayuda a entender mejor el problema. A mediados de los 80, la Misión Chenery, y Londoño con ella, afirmaba que el origen del desempleo era la falta de demanda efectiva. En los 90, y así lo reconoce el mismo Londoño, el mercado laboral se flexibilizó y el empleo temporal aumentó. Frente a esta evidencia, ¿por qué insistió en una reforma laboral que profundiza la flexibilidad del mercado del trabajo?

A continuación comento su obra dividiéndola en tres temas: 1) desarrollo, crecimiento y distribución; 2) macroeconomía y mercado laboral; 3) seguridad y protección social.

DESARROLLO, CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN

Siempre dio importancia a lo social. No aceptó la dicotomía entre política social y política económica. Exploró las interacciones entre el desarrollo, el crecimiento y la distribución.

¹ En Chenery, Ocampo y Ramírez (1986) se presentan las principales conclusiones del estudio. Londoño participó activamente en la secretaría técnica de la Misión Chenery.

En uno de sus primeros ensayos critica el enfoque schumpeteriano porque asume una posición “voluntarista” que “parece jugar un importante papel ideológico” (Londoño, 1979, 26). En Schumpeter, dice, prevalece el “subjetivismo microeconómico”. Afirmó que la aproximación de Schumpeter es demasiado general y que no da cuenta de las especificidades de “nuestro sistema productivo”². Propone un enfoque “más comprensible” del problema del subdesarrollo, que tenga en cuenta “la competencia imperfecta”. No cree que sea posible consolidar la pequeña empresa sin entender sus articulaciones con la gran industria³.

A finales de los 70 y comienzos de los 80 leyó a Salama, Poulantzas, Corchuelo y Misas. Buscaba elementos que le ayudaran a formar una visión comprehensiva de la realidad⁴. Afirmó con convicción que “para aprehender la relación entre la génesis y la estructura nos acogemos a la llamada *Teoría del desarrollo desigual y combinado*” (Londoño, 1979, 31).

Coqueteó de lejos, y con mucha timidez, con el marxismo. Con Carlos Posada escribió en 1983 un artículo sobre la teoría marxista de la ganancia que comienza afirmando que el pensamiento de Marx se puede “desdoblar” en un nivel “filosófico” o “cualitativo” y un nivel “cuantitativo”. Sostienen que en el nivel cualitativo “nada” se puede “objetar” o “añadir” a la teoría marxista de la ganancia. En cambio, en el nivel cuantitativo “sí es posible” y “conveniente objetar algunas tesis de Marx”. Y lo critican por cierto simplismo analítico que le impide ver la complejidad de factores que inciden en la tasa de ganancia. A diferencia de la teoría marxista, el análisis de Keynes sí ayuda a entender que “los ritmos de evolución de la demanda efectiva global pueden afectar las relaciones producto-capital, producto-empleo y capital-empleo” (Londoño y Posada, 1983, 55). Manifiestan su preferencia por Keynes sin que medie, ni en éste ni en otros artículos, una comparación sistemática de la obra de ambos autores. En los textos de Londoño no hay lugar para la reflexión tranquila sobre las distintas concepciones teóricas. Parecería que el apremio por adelantar las reformas no le dejaba tiempo para la meditación sosegada.

² Rechaza la visión de Schumpeter porque “en el fondo subyace una concepción del mercado y del desarrollo económico que no es correcta en tanto no logra mostrar lo específico de nuestro sistema productivo, cual es estar inmerso en la acumulación a escala mundial y presentar un patrón de expansión oligopolista” (Londoño, 1979, 26).

³ “El estudio del comportamiento de una empresa no se puede hacer más que en el marco de su *entorno*: el análisis de la empresa en sí amenaza con volverse ilusorio” (Londoño, 1979, 28).

⁴ “Partamos del concepto de totalidad concreta que nos permite percibir la realidad como un todo estructurado y dialéctico, en el cual puede ser comprendido racionalmente cualquier hecho; la realidad es un todo estructurado, que se desarrolla y se crea (no sólo un conjunto de realizaciones, hechos procesos, sino también su creación, su estructura y su génesis)” (Londoño, 1979, 28).

La pequeña empresa fue uno de los primeros temas que atrajo su atención. Quería hacer un diagnóstico global y criticó las investigaciones que dejaban de lado las interacciones entre los fenómenos. En su opinión, el problema de la pequeña empresa no era el crédito, como se decía a finales de los 70, sino la concentración y el monopolio. “Para la pequeña empresa, el crédito no es el meollo del problema, sino la concentración de la riqueza y la producción, y la existencia de grandes monopolios” (Londoño, 1979, 36). En este trabajo afloran elementos claramente keynesianos. En su opinión, la consolidación de la demanda agregada –motor de la pequeña empresa– no es posible mientras haya concentración de la riqueza y monopolios. La política económica debe tener “presente la regulación de la concentración industrial y los conglomerados”. Si no lo hace “resulta irrelevante”, y no incide en los “sucesos económicos”. Es fundamental modificar la estructura industrial. De lo contrario, la promoción a la pequeña empresa termina siendo “más nominal que real”, ya que “se presenta una súper imposición formal de políticas e instrumentos de políticas sobre una estructura industrial que no corresponde a las medidas que ella contiene” (ibíd., 48-49). Y rechaza de manera contundente la confianza en la autonomía de los mercados: “dar paso libre a las fuerzas de mercado es fortalecer a quienes puedan imponer su fuerza en él” (ibíd., 47).

En los 80, sus análisis ya tienen un marco claramente keynesiano. La “caída de la demanda efectiva fue el factor central de la crisis en bienes de consumo e intermedios” (Echavarría, Caballero y Londoño, 1983, 82). En esa época, no sólo juzgaba conveniente impulsar la demanda efectiva. También veía con buenos ojos la acción del Estado en favor del mercado interno, y de la protección de la industria nacional⁵. Proponía aumentar los aranceles⁶.

⁵ “La expansión industrial requiere entonces un impulso a la demanda por bienes nacionales, lo cual se podría lograr mediante el uso de instrumentos de manejo macroeconómico: política fiscal y monetaria activas, políticas de protección al productor nacional, y una política agropecuaria que garantice el abastecimiento adecuado de alimentos” (Echavarría, Caballero y Londoño, 1983, 82).

⁶ “Es necesario pensar desde ahora en una reforma arancelaria que sólo permita importar bienes de capital con un arancel del 5-10% en casos verdaderamente excepcionales. El arancel para los bienes de capital es excesivamente bajo –en oportunidades negativo en términos efectivos–, y se debe aumentar para aquellos bienes que definitivamente se desee promover. Para citar una vez más el caso de los países asiáticos, allí el arancel es mucho mayor para los alimentos y para los bienes de capital e intermedios que para los de consumo. Los mecanismos para-arancelarios deben servir de complemento dada su mayor flexibilidad y es necesario crear una cláusula de protección anti-dumping para el sector” (Echavarría, Caballero y Londoño, 1983, 121).

En 1984 criticó el diagnóstico del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la situación colombiana. No aceptaba el vínculo que el FMI establecía entre déficit externo y déficit fiscal, pues pensaba que el déficit externo era “fundamentalmente exógeno”. En un artículo posterior, afirmó que la política económica no se debía centrar exclusivamente en la búsqueda del crédito externo, porque no se contaba con una estrategia adecuada y ello podía conducir a un “deterioro del resto de metas de la política económica” (Londoño, 1985b). El ajuste fiscal debía ser más gradual y no tan rápido como proponía el FMI. Las medidas fiscales restrictivas no eran convenientes porque contraían la demanda efectiva. El efecto contraccionista ocasiona un debilitamiento de los ingresos públicos, que a la larga va en contra del propósito buscado originalmente⁷.

También prestó mucha atención a la relación entre el crecimiento y la distribución. La curva de Kuznets le sirvió como punto de referencia⁸. Y aunque la citaba a menudo, no parece que se haya percatado de las continuas dudas que atormentaron a su creador. Tendía a interpretar dicha curva en forma determinista. No advirtió que Kuznets (1955) *no* propuso una secuencia temporal determinista. Reconoció que “a partir del modelo discutido no se pueden sacar conclusiones firmes” (Kuznets, 1995, 12). Aquí se equivoca en dos sentidos: primero, en la interpretación de las causalidades de la curva de Kuznets, y segundo, en la forma de aplicarla a Colombia.

No es lícito mirar la U invertida de Kuznets como una relación causal que va en la dirección crecimiento → distribución. Esta aproximación de Londoño deja de lado otra interpretación de Kuznets que se acerca más a su visión del problema: la mejor distribución del ingreso es una condición –y no una mera consecuencia– del crecimien-

⁷ “Una reducción del déficit público del 2 al 2,5% del PIB no es consistente con expansión alguna de la actividad urbana, como lo muestran los resultados de un modelo keynesiano de simulación para la economía colombiana. Este efecto contraccionista genera a su vez un debilitamiento de los ingresos públicos que hace muy poco probable el cumplimiento de las propias metas fiscales sin contribuir a una mejora considerable de la cuenta corriente. Al no ser sustentables los supuestos sobre elasticidades propuestos por el FMI, la existencia de este último efecto dependería de una recesión más profunda o más prolongada” (Londoño y Perry, 1985, 241).

⁸ “Empíricamente, la forma de U invertida que conjeturó Kuznets describe con precisión la experiencia colombiana en la distribución del ingreso. Sin embargo, las causas que se encuentran detrás de esta evolución son diferentes de aquellas en las cuales hacen énfasis las historias de Kuznets. El simple crecimiento del ingreso o la migración poblacional hacia las áreas urbanas sólo darían cuenta de una leve variación de la desigualdad del ingreso en Colombia durante el periodo, en comparación con los cambios en la productividad relativa entre los sectores y con los cambios en la desigualdad al interior de los diferentes factores de producción” (Londoño, 1995, 183).

to (distribución → crecimiento). Para Kuznets, la igualdad de oportunidades, políticas y económicas, es un “requisito indispensable” para que haya crecimiento. La igualdad de oportunidades es la “filosofía básica” sobre la que se “asienta” el crecimiento⁹. Si la igualdad de oportunidades es la “filosofía básica” sobre la que se “asienta” el crecimiento, no es pertinente interpretar, como lo hace Londoño, la U invertida de Kuznets como una relación de causalidad que supone sustituir equidad presente por equidad futura. Por el contrario, en la perspectiva de Kuznets el crecimiento de mañana se fundamenta en la equidad de hoy.

Londoño aplicó la curva de Kuznets con una visión determinista. Constató que en Colombia “la distribución del ingreso ha tenido una inequívoca tendencia a la mejoría desde 1964 (con la excepción del subperíodo 1970-1973 [...]), aunque la tasa de disminución de la desigualdad ha sido menor en la última década” (Londoño, 1990, 144)¹⁰. Colombia, dice allí, ha dejado de ser “uno de los países con mayores niveles de concentración en los ingresos”, y ahora (1990) “se coloca en un lugar intermedio dentro del contexto internacional, y con valores similares –incluso mejores– a los de otros países con un igual nivel de desarrollo económico” (Londoño, 1990, 145). Interpretó la tendencia positiva de la distribución con un optimismo desbordado y afirmó, siete años después, que “la desigualdad distributiva y la pobreza absoluta están comenzando a dejar de ser los problemas sociales dominantes en Colombia” (Londoño, 1997, 20)¹¹. Calificó de “espectacular” la reducción de la brecha distributiva en el país durante los últimos 25 años (Londoño, 1996, 2)¹². Y concluyó que “aquellos [la reducción de la brecha distributiva] que le tomó a Inglaterra dos siglos, Colombia lo logró en el ‘breve intervalo’ de 50 años” (ibíd., 16)¹³. En medio de esta euforia, terminó legitimando la apertura, la

⁹ “A mi juicio, un requisito indispensable para el crecimiento económico moderno, la filosofía básica en que se asienta y que le transmite su gran dinamismo, es la creencia de que hay que hacer llegar a todos los grupos comprendidos en la sociedad la igualdad de oportunidades tanto políticas como económicas...” (Kuznets, 1959, 173).

¹⁰ Según Londoño (1995) la desigualdad aumentó desde mediados de los años 30 hasta finales de los 60. Y disminuyó en los últimos 25 años.

¹¹ “El país ha experimentado enormes cambios distributivos y de bienestar que han ido reduciendo la desigualdad y la pobreza, pero al parecer ha habido un desplazamiento de los problemas sociales predominantes en el país, ya que las insuficiencias y desigualdades en el nivel educativo y las esperanzas de vida de la población joven habrían comenzado a tener un papel dominante” (Londoño, 1997, 19). Ver, también, Londoño (1996b).

¹² En Cuentas Nacionales, la participación de los asalariados pasó del 60% a finales de los años 30 al 70% a mediados de los 90. Ver Londoño (1996, 8).

¹³ “El cambio en Colombia fue, por tanto, cinco veces más rápido que en

liberación cambiaría y las propuestas del Consenso de Washington (Williamson, 1990; 2000). Y, sobre todo, transmitió la falsa impresión de que el problema distributivo ya no es neurálgico en la sociedad colombiana. Desde el punto de vista político esta conclusión tiene enormes repercusiones porque minimiza la importancia de la agenda distributiva.

Sostuvo que la distribución del ingreso había mejorado en la segunda mitad de los 60 por razones demográficas¹⁴, porque: 1) “el diferencial de ingresos, producto de los diferentes niveles promedio de educación, ha decrecido con el tiempo” (Londoño, 1990, 145)¹⁵, 2) el ritmo de crecimiento es mayor, 3) el gasto social focalizado es más eficiente (Londoño, 1996, 2)¹⁶, y 4) la liberación económica tiene un impacto positivo en la distribución del ingreso (Londoño, 1996, 14)¹⁷.

Inglaterra, o que en cualquier otro país típicamente desarrollado” (Londoño, 1996, 16). “Colombia ha mostrado cambios distributivos de similar magnitud que los ingleses (y la desigualdad colombiana en los años 60 no era muy diferente de la inglesa 100 años atrás), pero en un plazo muchísimo menor. Así, lo que tomó a Inglaterra más de 250 años, Colombia lo vivió en el breve plazo de 50 años” (Londoño, 1997, 28). Ver, también, Londoño (1992b).

¹⁴ “Los rangos de edad que suponen perfiles de ingreso más estables, han comenzado a tener más participación. También, se pueden deber a modificaciones significativas en los mismos perfiles de ingreso que una persona espera tener a lo largo de su vida laboral” (Londoño, 1990, 145).

¹⁵ “Igualmente, la experiencia laboral parece estar pesando menos en los perfiles de ingreso puesto que mientras para los años 70 un ocupado podía esperar doblar sus ingresos reales entre el comienzo de su ciclo laboral y su punto máximo de producción, al finalizar los años 80 puede esperar que sus ingresos aumenten tan sólo en un 70% y para un período más largo, en la medida en que sus ingresos máximos los tendrá a una mayor edad” (Londoño, 1990, 145).

¹⁶ “Gracias a los ímpetus del crecimiento y de la focalización del gasto social, Colombia ha alcanzado los patrones internacionales” (Londoño, 1996, 23). Londoño (1996c) afirma que el gasto público ha sido redistributivo y que gracias a la focalización puede ser más eficiente. Ver, Londoño (1992c).

¹⁷ “Las reformas económicas han aumentado la demanda de capital social, lo que eleva la rentabilidad privada de la inversión en capital humano y da origen a un renovado interés del sector privado en mejorar el sistema de educación pública. Asimismo, el sector público tiene nuevos incentivos para acometer la reforma de los sectores de salud y educación. De este modo se podría iniciar un círculo virtuoso de una mejor acumulación y distribución del capital humano, ligadas con un crecimiento económico más equitativo” (Birdsall, Londoño y O’Connell, 1998, 39). Londoño critica a Albert Berry, a Libardo Sarmiento y a Eduardo Sarmiento porque han puesto en tela de juicio las bondades de las reformas. “Desde finales de los años 80 el país emprendió ajustes a su modelo económico para impulsar la apertura y la competitividad de la economía; algunos analistas colombianos (especialmente E. Sarmiento y L. Sarmiento), con bastante eco en los círculos académicos internacionales (por ejemplo, Berry), han considerado que tales políticas económicas –tildadas en forma simplista de neoliberales– habrían contribuido a un grave deterioro social” (Londoño, 1997, 20). Los programas de ajuste de los 90 han sido exitosos, entre otras razones, porque estuvieron acompañados de un gasto social expansivo y eficiente (Londoño, 1997, 35). Ver, además, Londoño y Székely (1998). Las conclusiones optimistas de Londoño y Székely sobre las bondades de la apertura son criticadas por Berry (2000).

En la segunda mitad de los 90, abrazó la tesis de que si bien los programas de ajuste habían sido insuficientes, especialmente porque no le habían dado la importancia requerida a los aspectos distributivos, la situación en América Latina habría sido peor si no se hubieran llevado a cabo (Birdsall, Londoño y O'Connell, 1998)¹⁸. Había que buscar la raíz última del problema distributivo en la “acumulación baja e inequitativa del capital humano”, en la lenta formación de capital y en la falta de crecimiento¹⁹. Londoño y sus compañeros no dieron mayor relevancia a los problemas financieros y a las dificultades derivadas de las políticas erróneas que se aplicaron en los campos monetario y cambiario. No examinaron cómo se podían reorientar las políticas monetaria y cambiaria para mejorar la distribución del ingreso, sino que centraron la atención en la educación. La solución, decían, es “más educación, y una educación más igualitaria puede promover tanto la eficiencia como la equidad” (Birdsall, Londoño y O'Connell, 1998, 42). La poca inversión en capital humano alimenta la pobreza y la desigualdad, las que a su vez debilitan la inversión en capital humano. Este círculo vicioso ha limitado el crecimiento económico en América Latina (ibíd., 48)²⁰. Las reformas de los 90 fueron convenientes porque aumentaron “la demanda de mano de obra calificada en la región”. Y ello ha elevado la rentabilidad de la inversión en capital humano, lo que se ha reflejado en un “interés del sector empresarial por contar con un mejor sistema de educación pública”. Las políticas aplicadas en los 90 han sido “exitosas” en el frente macroeconómico, y han “generado una disposición en el sector público para emprender reformas en los sectores de salud y educación” (ibíd., 42). Algunos autores no comparten este optimismo; entre ellos Berry (1998, 235), quien considera que los programas de ajuste que se aplicaron en América Latina tuvieron un impacto negativo en la distribución del ingreso.

En un ambicioso estudio sobre las interacciones entre la distribución del ingreso, la dotación de factores y la apertura, Spilimbergo,

¹⁸ La argumentación va en la misma dirección que en Birdsall, De la Torre y Menezes (2001). En la agenda para América Latina los autores proponen “auspiciar la equidad sin menguar el crecimiento”.

¹⁹ “El análisis empírico muestra que la acumulación baja e inequitativa del capital humano explica en gran parte no sólo el alto nivel de pobreza y la disparidad de ingresos en América Latina, sino también su lenta formación de capital y la falta de crecimiento económico; y que, en un círculo vicioso, la insuficiencia y la desigualdad de los recursos humanos de la región han sido efecto y al mismo tiempo factor coadyuvante del alto grado de desigualdad de activos e ingresos en toda América Latina” (Birdsall, Londoño y O'Connell, 1998, 41). Ver, además, Londoño (1993).

²⁰ En Colombia, el panorama se agrava con la violencia (Londoño y Guerrero, 1999).

Londoño y Székely (1999, 77) mostraron que los países intensivos en tierra y capital presentan una distribución del ingreso más desigual que los países intensivos en calificación de la mano de obra. A partir de esta constatación concluyeron que el impacto de la apertura sobre la distribución depende de la dotación de factores y del capital humano. Según ellos, estos resultados se alejan del marco sencillo de Heckscher-Ohlin. El estudio de Birdsall y Londoño (1997) también destacó la importancia de los activos en el examen de las causas y soluciones de la pobreza. Por diversos caminos, Londoño llegó a concluir que la apertura y los programas de ajuste no eran negativos en sí mismos.

MACROECONOMÍA Y MERCADO DEL TRABAJO

Londoño fue analista cuidadoso del mercado del trabajo, pero no fue macroeconomista. Las ideas macro le servían para contextualizar sus análisis del mercado laboral. Ya vimos que en los 80 simpatizó con una concepción estructuralista influida por el keynesianismo. Pero su aceptación de Keynes no fue incondicional. Criticó las limitaciones del modelo IS-LM. E incluso manifestó, siempre de paso, su desacuerdo con algunos aspectos del pensamiento keynesiano. Es difícil saber con precisión si la crítica de Londoño se dirigía contra Keynes o sólo contra el keynesianismo hidráulico de la curva IS-LM. Pues sólo hizo referencias rápidas a estos problemas. No entró en la discusión planteada por poskeynesianos como Davidson (1978) sobre los alcances de la teoría monetaria de Keynes, frente a las lecturas hidráulicas y “bastardas”, como las llamó Joan Robinson.

Propuso, sin argumentar suficientemente, una “política macroeconómica de bienes-salario” (Londoño, 1983, 61), y un modelo de desarrollo “cuyas bases sean el fortalecimiento del mercado interno mediante la distribución del ingreso hacia las capas medias y bajas de la población”. Puso en tela de juicio los modelos keynesianos hidráulicos (Londoño, 1985). Para superar estas versiones convencionales se debían hacer investigaciones que pusieran en evidencia los aspectos monetarios y que, además, desagregaran la economía en función del “grado de transabilidad” de los bienes. En el análisis del caso colombiano se debía tener en cuenta “la heterogeneidad estructural, la pugna distributiva y la multiplicidad de mecanismos de ajuste en la dinámica macroeconómica de corto plazo”. Frente a un modelo tan limitado como el IS-LM era más apropiado estimar y desarrollar una matriz de contabilidad social para Colombia (Social Accounting Matriz, SAM). La laboriosidad de Londoño se manifestó en su minuciosa manera de trabajar la SAM.

Con Ocampo y Villar examinó las características del ahorro y de la inversión en Colombia (Ocampo, Londoño y Villar, 1985), con quienes mostró que la participación creciente del “ahorro financiero” en los agregados macroeconómicos, especialmente en los 70, no significaba un aumento del ahorro macro. La liberación financiera había incidido “más en la forma como se canalizaron los ahorros a través del sistema económico” que en el monto total. Estimaron que, en promedio, la propensión marginal al ahorro del sector privado oscilaba entre el 27 y el 18% del PIB. Pero, agregaban, estas propensiones son *inestables* porque “dependen de la distribución del ingreso” (ibíd., 138). La tasa de ahorro aumenta entre 1,5 y 3,5 puntos porcentuales en los años en los que hay restricciones a las importaciones. De la mano de Ocampo y Villar, Londoño reafirmó su confianza en el marco analítico keynesiano: “la demanda es el principal determinante de la inversión privada” (ibíd., 140)²¹. La distribución del ingreso, no sólo entre las clases sociales, sino también entre los sectores público y privado, “parece de suyo más importante que aquellos factores que tradicionalmente ha enfatizado la teoría macroeconómica” (ibíd., 141). No creían que la tasa de interés fuera un mecanismo eficaz para conseguir el equilibrio entre ahorro e inversión. Pensaban que “los mecanismos de ahorro forzoso –donde toman parte activa los procesos distributivos y la política económica– juegan un papel clave en el ajuste de los desequilibrios macroeconómicos”. Y concluían proponiendo “la necesidad de inversión del Estado en la regulación de ambos procesos” (ibíd., 141).

A mediados de los 80, participó junto con Hollis Chenery, José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez en la misión de empleo, la Misión Chenery, de corte claramente keynesiano. En aquellos días, sus análisis del mercado laboral ponían en primer plano el lado de la demanda²². Rechazaba los diagnósticos del mercado laboral que enfatizan el lado de la oferta (Londoño, 1985c). No estaba de acuerdo con quienes explican el desempleo por las “inflexibilidades del mercado del trabajo”. No creía que el obstáculo al desempleo fueran las rigideces del mercado. El problema se originaba en “la dificultad de expandir la demanda para los bienes industriales y de la construcción”.

²¹ “Del trabajo anterior se pueden extraer conclusiones de la mayor relevancia para la comprensión de la dinámica macroeconómica de nuestro país. En el análisis de la inversión privada se confirma la primacía de los factores de demanda en la explicación de su comportamiento y se precisa su conexión con las variables del sector externo. El mecanismo keynesiano clásico del acelerador constituye la mejor descripción de la dinámica de la inversión privada en el país” (Ocampo, Londoño y Villar, 1985, 140).

²² “La agudización de los problemas laborales de los jóvenes no se puede entender a partir de consideraciones exclusivas del lado de la oferta laboral” (Londoño y Kertzman, 1985, 178). Ver Londoño (1987).

En los 90, cambió de óptica, y empezó a ver el mercado de trabajo con el lente de la oferta, más que con el de la demanda. Atribuyó el aumento de los costos de la mano de obra en dólares a la confluencia de tres factores: la menor inflación, la revaluación del peso y la inercia salarial (Londoño, 1999). Y terminó dándole más importancia a la inercia salarial y minimizando el impacto negativo sobre el empleo de la política monetaria restrictiva y la política cambiaria, la cual permitió que el país se inundara de dólares. En las últimas discusiones que lideró como ministro de Trabajo y de Salud, puso todo el énfasis en los factores de oferta e insistió en que la flexibilización del mercado era una condición necesaria para dinamizar el empleo. Pero no sustentó adecuadamente este diagnóstico, diametralmente opuesto al que contribuyó a formular en la Misión Chenery. Máxime cuando en los años 90, como él mismo reconocía, el mercado laboral era más flexible que en los 80.

SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Para Londoño, la acción del Estado debía apuntar en dos direcciones: “fortalecer el crecimiento económico” y “fortalecer las acciones del Estado en aquellas áreas que impulsan explícitamente la complementariedad entre el crecimiento y la equidad: la infraestructura social” (Londoño, 1992b, 64). Su obra más importante como reformador social fue la Ley 100 de 1993. Aunque concebía la política social desde una perspectiva amplia²³, la Ley 100 se quedó a mitad de camino. La ley avanza en solidaridad pero no en equidad (González, 2001; 2002), y el pluralismo estructurado, tal como lo concibieron Londoño y Frenk (1997), ha tenido enormes problemas en su aplicación.

Si la salud es un bien público, es fundamental la participación del Estado en la regulación, provisión y financiación de los servicios. Pero si se la concibe como un bien privado, se buscará desarrollar los mecanismos de mercado más apropiados para dinamizar la oferta y la

²³ “Se ha hecho evidente el avance considerable, en muchos países, como consecuencia de políticas sociales *ambiciosas, bien financiadas* y dotadas con *instrumentos eficaces*. De esos exámenes se extraen varias conclusiones. Primera, la pobreza y la desigualdad se pueden combatir efectivamente con la acción decidida del Estado: no son flagelos con los cuales las sociedades tengan que convivir de forma indefinida. Segunda, la política social no se puede considerar en forma aislada de las cuestiones macroeconómicas y los problemas del desarrollo, ya que se relacionan en forma estrecha. Tercera, la política social es más eficaz cuando crea condiciones para que la población más pobre genere ingresos en forma permanente. En este contexto es óptimo combinar la creación de condiciones para el surgimiento de nuevas *oportunidades* económicas y el aumento de la *capacidad* de los grupos más pobres para aprovecharlas” (Londoño, 1992, 89-90).

demanda. Se tratará, como hace la Ley 100 de 1993, de que el sistema de precios funcione de alguna manera. La Ley 100 busca que las personas expresen sus preferencias. Por ello se ofrece un abanico de elecciones. En teoría, se puede escoger entre varias empresas prestadoras de servicios (EPS) y, al interior de éstas, entre varios médicos. A su vez, la EPS puede escoger el hospital o la institución prestadora de servicios (IPS) que considere más apropiada. En la práctica ello no ha funcionado así. La concentración ha aumentado y el número de intermediarios ha disminuido. La integración vertical se ha intensificado y las EPS tienen sus propias IPS. Y el flujo de fondos no se hace teniendo en cuenta el bienestar del usuario, sino la rentabilidad financiera. Las EPS tratan de demorar el mayor tiempo posible el giro a las IPS con el fin de aumentar los rendimientos de sus activos financieros.

La Ley 100 no propende por el mercado puro. Primero, porque, en lugar de un sistema descentralizado sin ninguna restricción, se opta por un sistema institucional pluralista, con clara regulación central (Londoño y Frenk, 1997). Segundo, porque el régimen contributivo está acompañado de un compromiso solidario, expresado en el régimen subsidiado. No hay duda de que la norma se orienta al mercado, pero es también claro que la ley mantiene un postulado de solidaridad. La pregunta fundamental es si la organización del sistema de salud creada por la Ley 100 es mejor que la anterior. Respondo de dos maneras. Primero, el sistema anterior a la Ley 100 negaba, tras la centralización y la intervención del Estado, el compromiso con la equidad. Segundo, la Ley 100 esconde, tras la competencia estructurada y la solidaridad, el compromiso con la equidad. Ninguno de esos dos modelos de organización de la salud y de la seguridad social está fundado en un postulado de equidad, y de allí se desprenden dos consecuencias negativas: 1) la cobertura universal no se alcanza y la calidad del servicio desmejora, y 2) el sistema de seguridad social no es sostenible financieramente.

Londoño dejó diseñada su última obra: el Ministerio de la Protección Social. Su ideal era crear un sistema de seguridad social integrado, eficiente y con cobertura universal. Ese sistema tendría sentido si el Ministerio de la Protección Social tuviera injerencia en la administración y en los destinos del enorme ahorro de la salud y de las pensiones. Pero esta dimensión financiera macro quedó relegada a un plano muy secundario, y al Ministerio de la Protección Social no le quedará más remedio que acoger las decisiones del Ministerio de Hacienda.

IDEAS PARA LA ACCIÓN

En *Anti-Equilibrium*, Kornai (1971) dice que la economía es científica en la medida en que explica correctamente el mundo real. Mientras que los matemáticos se pueden contentar con la consistencia lógica, los economistas no. Londoño quiso amarrar sus reflexiones a la realidad. No buscaba el conocimiento por el deseo puro de conocer. Lo buscaba para transformar. Y la orientación pragmática que inspira su obra se manifiesta en un lenguaje directo, claro y asertivo. Sus artículos están llenos de ideas para la acción. Esta opción tuvo un costo: la ausencia de una reflexión teórica sistemática. Para él, la teoría era el ropaje que cubría la lectura del dato. Si se hubiera comprometido más con la teoría nos habría transmitido sus interrogantes sobre el dato y su sentido. Pero no dudaba sino que interpretaba y proponía. Impulsado por la fuerza de la acción, Londoño terminaba valorando las ideas en función de su potencialidad pragmática.

Su deseo de crear y buscar soluciones lo convertía en un interlocutor apasionado. En una nota que me envió el 5 de junio del 2001 decía:

... siempre que leo tus artículos quedo con un sinsabor. Esta vez leí el artículo sobre salud de la revista Web de la Universidad Nacional. Creo que no te has tomado el trabajo detallado de entender lo que propuso la ley [se refería a la Ley 100], y pones sus propósitos como derivados de un texto de Varian. Es un argumento expositivo que te he visto repetidas veces. Es como si tras los procesos políticos y técnicos sólo hubiese ideología. Me parece que premias excesivamente la polarización ideológica, y no permites encontrar fallas que se puedan corregir [...] Por supuesto, nada es perfecto, pero, ¿estás seguro que el viejo modelo de salud era bueno? ¿Que era mejor que lo que hoy tenemos? Un llamado cordial al pragmatismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berry, Albert. 1998. "Conclusion", Berry, Albert, editor, *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, London, Lynne Rienner, pp. 235-55.
- Berry, Albert. 2000. *Policy Response to Poverty and Inequality in the Developing World: ¿Where Should the Priorities Lie?*, Toronto, University of Toronto, mimeo.
- Birdsall, Nancy; De La Torre, Augusto y Menezes, Rachel. 2001. *El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*, Washington, Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano.
- Birdsall, Nancy y Londoño, Juan. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review* 87, 2, pp. 32-37, mayo.
- Birdsall, Nancy; Londoño, Juan y O'Connell, Lesley. 1998. "La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan", *Revista de la CEPAL* 66, pp. 39-52, diciembre.

- Chenery, Hollis; Ocampo, José y Ramírez, Manuel. 1986. "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Informe Final de la Misión de Empleo, *Economía Colombiana*, Serie Documentos, separata 10, agosto-septiembre.
- Davidson, Paul. 1978. *Money and the Real World*, New York, MacMillan.
- Echavarría, Juan; Caballero, Carlos y Londoño, Juan. 1983. "El proceso colombiano de industrialización: algunas ideas sobre un viejo debate", *Deslinde* 1, 1, pp. 81-125, noviembre.
- González, Jorge. 2001. "Imparcialidad financiera y equidad. Otra lectura del informe de la Organización Mundial de la Salud -Año 2000-", *¿Equidad? El Problema de la equidad financiera en salud*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Observatorio de Política Social y Calidad de Vida, Bogotá, Alames, pp. 75-84. Reproducido en *Revista Gerencia y Políticas de Salud* 1, 1, pp. 39-47, noviembre.
- González, Jorge. 2002. "Salud y seguridad social: entre la solidaridad y la equidad", *Revista Gerencia y Políticas de Salud* 1, 2, pp. 18-24, septiembre.
- González, Jorge y Pérez, Francisco. 1997. "Salud: la transición de los hospitales públicos de Colombia hacia la financiación por venta de servicios (1993-1995)", *Coyuntura Social* 16, pp. 21-38, mayo.
- González, Jorge y Pérez, Francisco. 1998. "Salud para los pobres en Colombia: de la planeación centralizada a la competencia estructurada", *Coyuntura Social* 18, pp. 149-173, mayo.
- Kornai, János. 1971. *Anti-Equilibrium*, New York, Elsevier.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review* 45, 1, pp. 1-28, marzo.
- Kuznets, Simon. 1959. *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico*, México, CEMLA, 1964.
- Londoño, Juan. 1979. "Pequeña empresa y estructura industrial colombiana", *Revista Universidad EAFIT* 36, pp. 24-47, diciembre. Reproducido en *Ciencia, Tecnología, Desarrollo* 3, 4, pp. 601-655, octubre-diciembre.
- Londoño, Juan. 1983. "Una visión alternativa sobre Keynes", *Economía Colombiana* 145, pp. 59-61, mayo.
- Londoño, Juan. 1984. "El FMI y la nueva política económica. Por caminos peligrosos", *Economía Colombiana* 163/164, pp. 12-15, noviembre-diciembre.
- Londoño, Juan. 1985. "Ahorro y gasto en una economía heterogénea: el rol macroeconómico del mercado de alimentos", *Coyuntura Económica* 15, 4, pp. 129-179, diciembre.
- Londoño, Juan. 1985b. "Colombia y el FMI: ¿un acuerdo sin formalidades?", *Economía Colombiana* 167/168, pp. 23-29, marzo-abril.
- Londoño, Juan. 1985c. "Evolución reciente del empleo y del desempleo urbano", *Economía Colombiana* 172/173, pp. 10-24, agosto-septiembre.
- Londoño, Juan. 1987. "La dinámica laboral y el ritmo de actividad económica: un repaso empírico de la última década", Ocampo, José y Ramírez, Manuel, editores, *El problema laboral colombiano*, Informe Final de la Misión Chenery, vol. 1, Bogotá, pp. 89-136.
- Londoño, Juan. 1990. "Distribución del ingreso nacional en 1989", *Coyuntura Económica*, pp. 131-145.

- Londoño, Juan. 1990b. *Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988*, Tesis Ph.D., Cambridge, Harvard University.
- Londoño, Juan. 1992. "La infraestructura social en la revolución pacífica", *Planeación y Desarrollo* 23, 1, pp. 89-108, mayo.
- Londoño, Juan. 1992b. "La equidad no es una utopía. Los lugares comunes, las observaciones empíricas y el rol de la política social", *Estrategia Económica y Financiera*, pp. 60-65, agosto.
- Londoño, Juan. 1992c. *La planeación del desarrollo y los sistemas de seguimiento y evaluación*, ponencia presentada en el seminario "indicadores sociales", 3, 4 y 5 de noviembre, Santa Marta, mimeo.
- Londoño, Juan. 1993. "Capital humano y cambios en la distribución del ingreso en el largo plazo (Colombia, 1938-1988)", *El Trimestre Económico*, pp. 153-193.
- Londoño, Juan. 1995. *Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco de la República, Fedesarrollo. Apartes del libro fueron publicados inicialmente en *Planeación y Desarrollo* 23, 2, 1992, pp. 11-70, septiembre.
- Londoño, Juan. 1996. *The Social Impact of the Colombian Economic Model*, Washington, World Bank, mimeo.
- Londoño, Juan. 1996b. "25 años de cambios distributivos en Colombia", *Coyuntura Económica*, pp. 60-64.
- Londoño, Juan. 1996c. "Prólogo", Velez, Carlos, *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos*, Bogotá, Misión Social, DNP, pp. 29-36.
- Londoño, Juan. 1997. "Brechas sociales en Colombia", *Revista de la CEPAL* 61, abril, pp. 19-38. Reproducido en Sánchez, Fabio, compilador. 1998, *La distribución del ingreso en Colombia. Tendencias recientes y retos de política pública*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, DNP, pp. 1-36.
- Londoño, Juan. 1999. "La imaginación social ante el desempleo", *Economía Colombiana* 276, pp. 13-14, noviembre.
- Londoño, Juan y Frenk, Julio. 1997. "Structured Pluralism: Towards an Innovative Model for Health System Reform in Latin America", *Health Policy* 41, pp. 1-36.
- Londoño, Juan y Guerrero, Rodrigo. 1999. "La violencia y sus costos en América Latina", *Coyuntura Social* 21, pp. 73-106, noviembre.
- Londoño, Juan y Kertzman, Fanny. 1985. "Ciclo de vida e inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo", *Coyuntura Económica*, pp. 159-179.
- Londoño, Juan y Perry, Guillermo. 1985. "El Banco Mundial, el Fondo Monetario y Colombia: análisis crítico de sus relaciones", *Coyuntura Económica* 15, 3, pp. 209-243, octubre.
- Londoño, Juan y Posada, Carlos. 1983. "La ganancia: filosofía de su naturaleza y economía de su magnitud", *Lecturas de Economía* 10, pp. 47-58, enero-abril.
- Londoño, Juan y Szekely, Miguel. 1998. "Sorpresas distributivas después de una década de reformas", *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario.
- Ocampo, José; Londoño, Juan y Villar, Leonardo. 1985. "Ahorro e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica* 15, 2, pp. 93-141, junio.
- Samuelson, Paul. 1947. *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.

- Shackle, George L. S. 1972. *Epistemics and Economics. A Critique of Economic Doctrines*, New Jersey, New Brunswick, Transaction Publishers, 1992.
- Spilimbergo, Antonio; Londoño, Juan y Szèkely, Miguel. 1999. "Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness", *Journal of Development Economics* 59, pp. 77-101.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform", Williamson, John, editor, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- Williamson, John. 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", *World Bank Research Observer* 15, 2, pp. 251-264, agosto.
- World Health Organization, WHO. 2000. *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*, Ginebra, World Health Organization.