

Álvaro Tirado Mejía (ed.), **Debates Nacionales**, Fedesarrollo y Alfaomega, Bogotá, 2002.

Salomón Kalmanovitz

La Misión Alesina despertó fuertes reacciones entre los comentaristas colombianos. Desde el enfoque del individualismo metodológico y la elección racional, la Misión sugiere cambios fundamentales en todas las instituciones que rigen la vida del país. Este libro es una colección en la que predominan las críticas de varias universidades colombianas y de algunos consultores que se lanzaron a argumentar en contra de casi todas las recomendaciones de la Misión, defendiendo la Constitución de 1991 tal como está, excepto en lo que tiene que ver con el banco central.

La introducción de Consuelo Corredor presta una de las tónicas de la contienda en el terreno metodológico. Ella dice que la medición es prescindible en el ejercicio de las ciencias sociales y ataca lo que llama el fetichismo de lo medido y lo mensurable. Se justifica entonces afirmar, como ella lo hace, que la violencia en Colombia surge de la desigualdad económica. Se trata de una posición cómoda, que se rehúsa a utilizar una herramienta académica fundamental como es “toda hipótesis se debe verificar empíricamente y escapar las pruebas de falsación”, porque hacerlo puede alterar sus prejuicios.

Las pruebas que aportan los que afirman que la violencia es independiente de la desigualdad económica no son fácilmente falseables. Primero, muestran que países con mayor desigualdad que Colombia presentan tasas muy inferiores de criminalidad y ninguna insurgencia. Es claro que si hay una ley de consecuencias que informa que la desigualdad económica genera violencia debe tener un cumplimiento universal. Segundo, tales autores encuentran una alta correspondencia entre aumento de la violencia e incremento del tráfico de drogas – una correlación entre este delito y el disparo de la criminalidad – y si bien ello no implica necesariamente una relación de causalidad, tampoco se puede aducir que su expansión sea neutra con respecto a la criminalidad. Es conocido que el crimen organizado fomenta el armamento de sus bandas de seguridad y que produce el efecto de “ventana rota” o sea que debilita la atmósfera de seguridad y la acción de la policía, lo que incentiva el crimen en general. Por ejemplo, los retenes de la guerrilla en las carreteras favorecen la expansión de la piratería terrestre.

Muchos científicos sociales y abogados locales relacionan el crimen con la pobreza y el desempleo, los que pueden ser factores contributivos. Eso no quiere decir que en las sociedades con pleno empleo no exista crimen organizado o que si aumenta el empleo disminuye la criminalidad. Los incentivos son fundamentales para guiar la conducta de todos los individuos y si una actividad se torna rentable será ejercida por más agentes. La afirmación “Si el crimen paga, éste se incrementa” se puede considerar como una ley de las ciencias sociales difícilmente controvertible, aunque hay más elementos que definen la conducta de los agentes (vergüenza interiorizada, normas sociales).

Con relación a la violencia política la relación es aún más fácil de cotejar: zonas sembradas en coca y amapola dan cuenta de la fortaleza de los respectivos frentes de las FARC y de los paramilitares. Existen múltiples evidencias de la exacción de impuestos a los cultivadores y laboratorios y aun de la venta de pasta de coca y de goma de heroína

por los frentes armados. Y es claro que la ventaja comparativa para que Colombia sea un sitio privilegiado para el narcotráfico se basa, según Francisco Thoumi, en un estado débil, proveedor deficiente de ley y orden. Más lógico aún es que grupos armados al margen de la ley y con control territorial vendan protección al crimen organizado.

Por último, el historiador podría agregar que la violencia de las FARC surgió con la guerra civil de los cincuenta, como un problema de persecución y posterior exclusión política, y no por las causas económicas o sociales con que ellas mismas pretenden justificarse. Que éstas sean el origen remoto de su actividad no justifica su lucha armada actual, después de que se han removido muchos de los instrumentos de la exclusión política y su poderío no depende del apoyo del pueblo sino de sus actividades de crimen organizado, tanto con relación a sus impuestos sobre el comercio de drogas como del secuestro con fines de extorsión.

Se puede apreciar entonces la diferencia entre hipótesis fundadas en la intuición, en el prejuicio y en el voluntarismo ideológico y las que proporcionan pruebas lógicas y estadísticas un tanto más apropiadas, aunque ninguna esté desprovista de sesgo ideológico.

En este sentido ideológico, la demanda de ley y orden que plantean Steven Levitt y Mauricio Rubio en su trabajo para la Misión Alesina no es sólo una posición de derecha, como lo fundamentan con horror Germán Silva e Iván Pacheco, sino también una necesidad histórica para salvaguardar a la sociedad colombiana de su descomposición. Es notorio el desgüeño del sistema de justicia y el alto grado de impunidad en el país, pero esto no parece sensibilizar a los progresistas de que simplemente en el país existe muy escasa ley y poco orden. Intentar hacer la justicia más expedita no necesariamente va en desmedro del garantismo de que hace gala la constitución, en tanto no favorezca a la insurgencia, a los paramilitares y al crimen organizado.

Otro trabajo de la colección que me parece débilmente fundamentado es el de Homero Cuevas “La autonomía extrema del Emisor”. Su autor incumple uno de los requisitos básicos de todo trabajo académico serio, el de conocer la literatura existente sobre el tema, la nacional y en especial la internacional.¹ Al ignorarlas, la independencia del Banco de la República le parece excesiva con relación a su propio y arbitrario rasero. Basado en el desconocimiento de estándares objetivos, afirma que “constituye ya un caso extremo al haber elevado a la categoría de normas constitucionales la autonomía del BCC y la preservación del valor de la moneda como objetivo especial de la política monetaria” (p. 189). He argumentado antes que la presencia del Ministro de Hacienda

¹ Véase mínimamente a Alex Cukierman, “La economía de la banca central”, y los otros artículo en Ernesto Aguirre, Roberto Junguito, Geoffrey Miller, **La banca central en América Latina**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1997.

Gustavo Piga, “Dependent and Accountable: Evidence from the Modern Theory of Central Banking”, **Journal of Economic Surveys**, Vol. 14, No.5, 2000.

Fabio Sánchez, **Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia**, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

Salomón Kalmanovitz, “El Banco de la República como institución independiente”, **Revista del Banco de la República**, No. 889, noviembre de 2001.

Sergio Clavijo, “Banca Central y coordinación macroeconómica: El caso de Colombia”, **Revista del Banco de la República**, No. 879, enero de 2001

como presidente de la junta del banco central es una rémora de una tradición excesivamente centralista y autoritaria que la constitución de 1991 comenzó a revertir. La autonomía actual del banco central puede ser entonces excesiva frente a la junta monetaria que generó inflaciones del 25% anual durante 20 años y que estaba constituida exclusivamente por el gobierno y sus ministerios del gasto.

Pero si Cuevas añora el pasado autoritario del país, hay que preguntarse ahora que tan extrema es la independencia del banco colombiano frente a la de los bancos de otros países. Si uno compara grados de autonomía entre el Banco Central Europeo, la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco Central de Chile, el de Brasil, el de Perú y el banco colombiano, se encontrará que todos excluyen al gobierno de sus juntas directivas, sus directores son nombrados por largos períodos, a veces en forma escalonada, el gobierno nombra al gerente quien debe ser ratificado por el senado y responder políticamente frente a su comisión de economía, pero no puede destituirlo. Frente a estos criterios el banco central colombiano acusa todas las lagunas demostradas por la misión Alesina frente a los patrones internacionales: fuerte interferencia del ministro de hacienda que preside su junta directiva, confusión de las responsabilidades fiscales y monetarias, directores con periodos muy cortos, capacidad del ejecutivo para sacar a dos miembros de la junta cada 4 años, lo que abre la posibilidad de homogenizarla ideológicamente a su favor, la puerta giratoria entre el gobierno y el banco central, y la franca intervención de la Corte Constitucional que recortó tan efectivamente su autonomía.

No es justa tampoco la crítica de Mauricio Pérez a la misión, en el sentido de que no implica a la Junta con incentivos de beneficio personal como sí lo hace frente a los políticos, pues por algo sugieren períodos más largos para los directores y una cuarentena a los miembros provenientes del propio gobierno. Contrasta la posición de Cuevas y la de Pérez con la de Antonio Hernández quien hace una crítica más ponderada del alcance de las propuestas en materia de tamaño de la Junta, calidad y riqueza de sus discusiones y representación dentro de ella.

Rudiger Dornbush, profesor del MIT recientemente fallecido, dijo del banco colombiano: “banco central cuya junta directiva es presidida por el ministro de hacienda no es un banco independiente”, lo que sí es insólito y extremo frente al patrón internacional de bancos centrales que en *todos* los países desarrollados y en los que han alcanzado un desarrollo intermedio son mucho más independientes que el colombiano. Cabe recordar que todos estos países han encontrado altos niveles de empleo, sobre la premisa de no corromper sus monedas o sea con bancos centrales independientes de un poder ejecutivo que tiene el incentivo para financiarse con un recurso aparentemente gratuito. Para Pérez, si el electorado rehusa pagar impuestos y prefiere la inflación, el sistema político debe otorgársela, aunque los que pagan el impuesto inflacionario no voten. Seguramente piensa que si la mayoría vota por aplastar a la minoría, no deben existir cortapisas constitucionales para que lo haga. Y si a Cuevas le parece extrema la división de poderes que es una regla de las democracias, entre otras cosas para que el soberano no abuse ni de la justicia ni de la moneda, hay que preguntar qué clase de régimen político recomienda.

El libro contiene muchos puntos de vista rigurosos, como los de Rodrigo Uprimny, Pablo Molina, Eduardo Lora y Alfredo Sarmiento. El primero ataca las propuestas de reforma política de la misión pero hace un balance, adecuado a mi manera de ver, entre

aportes, errores y desvíos ideológicos. No estoy seguro si la nueva constitución fue aprobada suponiendo que los contribuyentes estaban dispuestos a pagar por unos derechos económicos costosos. De hecho, el gasto público ha aumentado más de 10 puntos del PIB desde 1991 y los tributos han aumentado sólo 5 puntos, lo que ha llevado a la insolvencia del gobierno y puede llevar a la inviabilidad del Estado. Es evidente que las transferencias territoriales fueron concebidas como piñatas y no como intercambios que implicaban los máximos esfuerzos tributarios locales. La separación entre tributación y gasto, producida por las transferencias, ha endurecido a los contribuyentes, que se rehúsan a financiar los desgreños y la corrupción de muchas administraciones locales; por ejemplo a los diputados de departamentos pobres que perciben \$8 millones mensuales. Me parece interesante la propuesta de Uprimny de un gobierno parlamentario, algo de lo cual se asoma en las propuestas de elección local de alcaldes y gobernadores con listas de concejales y gobernadores, que contribuiría al mejor gobierno del país si se ensayara también en los niveles nacionales.

La inclinación predominante en los trabajos que comento es, sin embargo, nacionalista y populista. Se insinúa, por ejemplo, que el país debería incumplir su deuda externa – opción más fácil y oportunista que la de hacer un ajuste fiscal– o que las pensiones sean generosas manteniendo una mezquina base de financiamiento, no importa que agranden el hueco fiscal. Molina muestra que la deuda territorial no es tan grande como la que supone la misión y que es costoso el aprendizaje del manejo de la democracia en un país que pasó por 105 años de infantilismo local. Un breve comentario de Eduardo Lora sobre la propuesta de descentralización de la misión Alesina es una crítica basada en amplio conocimiento de causa y pone de presente la ausencia de propuestas tributarias con relación a los poderes locales, que acercarían el contribuyente al político, aumentarían la eficiencia, reducirían la corrupción y legitimarían los impuestos gastados en las necesidades más apremiantes de cada localidad. Esta ausencia refleja la creencia de la misión Alesina en un estado muy, pero muy pequeño.

Eduardo Sáenz Rovner, **Colombia años 50. Industriales, política y diplomacia**, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.
Por Salomón Kalmanovitz.

Este nuevo libro de Eduardo Sáenz continúa su estudio **La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia** pero añadiendo el tema de la diplomacia a lo que era el cuidadoso examen de los intereses corporativos y de la política con lo cual le presta un gran peso a ese indiscutible actor que son los Estados Unidos en lo que concierne a la política del hemisferio. Fortalecidos después de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos se comprometieron a apoyar gobiernos que defendieran sus intereses anti-comunistas y abrieran sus economías a sus capitales y a sus exportaciones, sin importar su carácter autoritario. ¿Qué tanto influyó este viraje para legitimar al gobierno de Laureano Gómez y cuánto hizo para “liberalizar” sus políticas que seguían de cerca el modelo corporativo franquista, en materia de intervención estatal en la industria, la banca y el comercio exterior?

Sáenz argumenta que las políticas intervencionistas del laureanismo fueron neutralizadas por la presión norteamericana que lo forzó a liberalizar el régimen de capital extranjero. Aceptando que el país se abrió al capital extranjero, aún así Ecopetrol fue nacionalizada y la siderurgia Paz del Río avanzó como proyecto nacional para conquistar la industria pesada, bajo los cánones de un capitalismo cristiano, en

oposición al rudo capitalismo protestante, como lo llamara el ideólogo del gobierno Rafael Delgado Barreneche.² Este observaba lo siguiente:

Como conservador y católico no soy partidario del capitalismo liberal, basado en una falsa noción de la libertad económica y de una idea de beneficio exclusivista... este capitalismo deshumanizado de tipo clásico es sólo una versión protestante del capitalismo, despejado de todos los elementos que pueden defenderle históricamente: el concepto del bien común, la aplicación de una ética fundamentada en la caridad... (y remataba) La Iglesia de Dios ... no puede ser aliada de Mammón”..

Sobre Paz del Río, Delgado expuso la política que seguiría el gobierno, siguiendo las recomendaciones de la Cepal en contra del criterio de Lauchlin Currie, en ese momento del Banco Mundial:

La reunión demostró ...que Colombia es uno de los países americanos que puede producir hierro y acero a más bajos costos. Esto demuestra que no puede avanzarse mucho en la vieja concepción – tan ortodoxa entre algunos economistas norteamericanos – de que la industria pesada no tiene perspectivas ni posibilidades en los países subdesarrollados. La Misión Currie, al condenar los proyectos de la Siderúrgica Paz del Río, y recomendar sólo una pequeña industria transformadora de chatarra, estaba doctrinariamente dominada por ese prejuicio... hay industrias que deben montarse aun cuando no sean costeables ni económicas..

La historia le daría toda la razón a Currie: después de 50 años de cambios frecuentes en la naturaleza de la empresa, su parte siderúrgica nunca fue verdaderamente rentable y a la fecha las inversiones en su planta de cemento fueron las únicas que probaron ser sostenibles en el tiempo. Sin embargo, Sáenz retrata a Currie como estableciendo los nexos de subordinación del país a las instituciones multilaterales, en este caso al Banco Mundial, borrando este incidente que en mi modo de ver es frecuente entre los países y este tipo de agencias que les corresponde admitir decisiones soberanas de los países miembros.

Con relación a la ideología de Laureano Gómez, Sáenz hace una excelente exposición sobre sus virulentas posiciones en contra del protestantismo, como iniciador de la anarquía que acabó con la seguridad del catolicismo verdadero, contra las ideas liberales y la revolución francesa, y sobre su pretensión de reimponer el hispanismo como fuente de las virtudes de la nación colombiana. (p. 127) Fue notable la persecución contra los protestantes durante La Violencia, lo mismo que las duras críticas del gobierno norteamericano frente a la carencia de garantías de libre ejercicio religioso de las que responsabilizaba al gobierno, algo que la historiografía local no se ha interesado en destacar. No obstante, Sáenz agrega que a Gómez le correspondió tragarse su ideología y someterse a la política norteamericana de varias maneras.

La misma conformación de Ecopetrol, como la relata Sáenz, no es producto de la presión sindical, y la asume el Estado después de haber fracasado la posibilidad de que los empresarios antioqueños participaran en su capital accionario. Aunque Sáenz no lo

² Revista del Banco de la República, diciembre de 1952, p. 1291-1297

explicita, es claro que el fervor del nacionalismo conservador es una explicación de la actuación del gobierno para no prolongar la concesión y para asumir plenamente la propiedad de la empresa. Las prebendas económicas ofrecidas a sus trabajadores estaban incorporadas en la filosofía corporativa católica, combinación de la caridad y la despreocupación por la incosteabilidad de las empresas públicas.

Otros elementos fuertemente intervencionistas que Sáenz no reconoce tienen que ver con la reasignación de funciones al BANCO DE LA REPUBLICA, que pasó a ser definido como de fomento, minimizando su función de estabilizar los precios. En un ensayo de Mauricio Avella y mi persona afirmamos lo siguiente sobre ese proceso:

El principal instrumento con que contaba el Banco de la República era la tasa de redescuento, pero ésta... se había fosilizado, pues desde 1933 no se variaba su nivel”³. La tasa de redescuento sería abandonada como instrumento de política con la reforma de 1951, y se entraría a un sistema de control en el que se afectaban los agregados monetarios por medio de variaciones del encaje, el cual se encargaba de reprimir a los prestamistas de los bancos no favorecidos con créditos de fomento. El mercado interbancario de corto plazo quedó entonces condenado a la atrofia y el Emisor impedido de actuar en él por métodos indirectos..... El aumento del crédito de fomento se esterilizaba con encajes altos que reprimían el desarrollo de los mercados monetarios y de capital y aumentaba las tasas de interés no reguladas. Por lo tanto, se constituía en un factor que frenaba el crecimiento económico. La ausencia de mercados profundos privaba a todos los agentes de información fundamental sobre las condiciones de ahorro e inversión de la economía y no se podía medir la rentabilidad de los proyectos individuales contra una tasa de interés de cero riesgo o con distintos grados de riesgo. (De esta manera).. las instituciones colombianas tienden a establecer reglas de juego distintas para cada jugador, reflejando una desigualdad estamental que impide el surgimiento de reglas objetivas compartidas por igual entre los ciudadanos que sirvan de guía para tomar buenas decisiones productivas y financieras.⁴

Uno podría inferir entonces que a partir de los gobiernos conservadores de Ospina y Gómez, el país es orientado por un modelo económico que es corporativo, interventor en lo monetario y productivo, pero hay que agregar que es un estado muy pequeño porque se limita a muy bajos y evadibles impuestos. Esto me permite controvertir una de las tesis centrales del libro de Sáenz, a saber: “A pesar de la ideología antinorteamericana y antiliberal de Gómez, las realidades de la Guerra Fría llevaron a un reacomodamiento por el cual el gobierno norteamericano terminó trabajando con Gómez, sirviéndose de su anticomunismo a toda prueba y de sus concesiones para liberalizar la economía colombiana y facilitar la inversión de capitales privados, tal y como querían los Estados Unidos”. (ps. 18 y 19) Sáenz incluso se apoya en mi libro **Economía y nación**, donde le resto peso a los elementos corporativos y muy antiliberales del Partido Conservador de la época.

³ Adolfo Meisel “El Banco de la República 1946-1954 y la reforma de 1951”. **El Banco de la República. Antecedentes, Evolución y Estructura**. Santa Fe de Bogotá, 1990, p. 423.

⁴ Salomón Kalmanovitz, Mauricio Avella, “Barreras al desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas”, **Revista del Banco de la República**, Septiembre de 1998.

Esta es una posición que he revisado en un artículo llamado “El modelo anti-liberal colombiano”,⁵ donde establezco que el intervencionismo económico y monetario no es un rasgo liberal, lo que aplica en especial a la estructura política del país, para concluir que se trata de un sistema lejano a la democracia liberal: predominio del ejecutivo y debilidad tanto del legislativo como del judicial, por lo tanto ausencia de frenos y balances, tributación sin representación y desequilibrio crónico de las finanzas públicas por la escasa tributación, y una débil resurgencia de los poderes locales después de 105 años de su sistemática supresión.

Un último punto que deseo resaltar es una concepción funcionalista en Sáenz que resulta persistente. Por funcionalismo entiendo, siguiendo a Elster, la forma como algunos investigadores tienden a otorgarle significado a un patrón de eventos que genera un resultado bueno o malo para un agente y de contera le hallan una explicación. ¿Es aceptable explicar unos eventos mediante sus aparentes consecuencias? Esta forma de pensar está asociada al funcionalismo en ciencias sociales y a la idea de que existen fuerzas obscuras (o resplandecientes) detrás de todos los eventos fenómenos que siniestra (o milagrosamente) regulan la existencia. No hay una aceptación de la posibilidad de que los eventos estén desconectados entre sí, de que sean expresión desordenada de intereses contrapuestos y carentes de significado, de que no exista una finalidad sino una “contra-finalidad” en la historia, concebida como perpetua y aleatoria contradicción de cientos de intereses. Sobre todo, los analistas que encuentran la siniestralidad en las estructuras sociales no se preocupan por establecer los mecanismos de transmisión entre los eventos y sus consecuencias. Existen fines pero sin sujetos que los lleven a cabo. “Se trata de predicados que solamente tienen objetos, nunca sujetos.”⁶

Esta actitud está presente también en el libro anterior de Sáenz que en su momento reseñé,⁷ defendiendo su radicalismo como profundidad en el análisis, su seriedad y exhaustividad con las fuentes. No hay casi ninguna afirmación que no esté sólidamente sustentada. Defendí también su correcta apreciación de que el proteccionismo era una política que aparentemente beneficiaba a los productores industriales y agrícolas – pues a larga también los perjudica - pero era de entrada nociva para el país.⁸ Ahora se me hace evidente que Sáenz tiene una concepción conspiratoria de la historia que no comparto: ni la Andi actuó en ningún momento como una fuerza única, operando en un vacío de poder, que lograra alcanzar todos sus objetivos; ni tampoco el gobierno norteamericano pudo imponer sus estrategias e intereses al país, y mucho más lejano de la realidad es que lograra establecer un modelo liberal en lo económico y menos aún en lo político.

⁵ Ver mi libro **Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia**, Editorial Norma, Bogotá, 2001.

⁶ Jon Elster, “Snobs”, reseña al libro de Pierre Bourdieu, «La distinción: Critique Sociales du Judgement», **London Review of Books**. Nov. 5 1981.

⁷ **La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 Colombia**, Trcer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, Bogotá, 1992.

⁸ **Anuario colombiano de historia social y de la cultura** (Bogota). -- No. 22 (1995). -- p. 196-198. Comenzaba de la siguiente manera: “Eduardo Sáenz ha escrito un libro que se inscribe en una tradición radical. Esta tradición hoy se encuentra un tanto desubicada por la crisis del socialismo que no tiene que ser necesariamente crisis del pensamiento radical que, como su nombre la indica, va a la raíz de las cosas y esto es un precepto necesario en toda aventura investigativa. Ir al fondo de los problemas es incluso una condición necesaria de aproximarse a la posible verdad que hay detrás de ellos y creo que esa condición la cumple el libro de Sáenz”.

